

مركز دراسات الوحدة العربية

المورد الواحد والتوجه الإنفاقي السائد

مدخل لدراسة الميزانية العامة في اقطار الخليج العربية
ضمن المنظور الشامل للتنمية المنشودة
على صعيد هذه الاقطار
وعلى صعيد الوطن العربي

الدكتور اسامة عبد الرحمن

GIFTS 2006

The Swedish Institute

Alexandria



مركز دراسات الوحدة العربية

المورد الواحد والتوجه الإنفاقي السائد

مدخل لدراسة الميزانية العامة في اقطار الخليج العربية
ضمن المنظور الشامل للتنمية المنشودة
على صعيد هذه الاقطار
وعلى صعيد الوطن العربي

الدكتور اسامة عبد الرحمن

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن
اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» ـ شارع ليون ـ ص. ب. : ٦٠٠١ ـ ١١٣ بيروت ـ لبنان
تلفون: ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧ ـ ٨٠٢٢٣٤ ـ برقياً: «مرعربي»
تلكس: ٢٣١١٤ مارابي

الطبعة الأولى
بيروت: أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨

المحتويات

قليل من المال تصلحه فيبقى ولا يبقى الكثير مع الفساد

من الشعر العربي القديم

تقديم

هذه الدراسة ليست مجرد عرض نظري لانماط الميزانية وأساليبها والتوجهات الحديثة فيها فحسب، ولكنها محاولة لتقصي مدى إمكانية تطبيق الأساليب الحديثة للميزانية، وربما حتى الاساليب غير الحديثة، ولكن في اطار استراتيجية مدروسة وواضحة الأهداف، محورها الرئيسي ليس التركيز المظهري على مبدأ ترشيد الانفاق، وهو التركيز الذي أصبح نغمة صارخة في أعقاب الهزة في الموارد المالية من النفط. ذلك أن التركيز الموضوعي على مبدأ ترشيد الانفاق يفترض أن يكون من حيث المبدأ ترشيداً لاتخاذ القرار. وكلاهما مرتبطان ببعضهما كل الارتباط. ومن المعروف أنهما كليهما مطلوبان سواء في فترة اليسر أم في فترة العسر. ولعله كان في عددٍ من أقطار المنطقة بعض المحاولات لاصلاح نمط الميزانية، أو تحديثه، ضمن محاولات للاصلاح الاداري، غير أن محاولات الاصلاح الاداري كانت في الغالب متعثرة. ورغم أن البيروقراطية إجمالاً لا تتقبل الاصلاح الاداري طالما انه في مضمونه يعني احتمالات التغيير، فإن عدم وجود الإرادة الجادة هو السبب الرئيسي وراء عثرات محاولات الاصلاح الاداري. ولهذا فإن بعض المحاولات الخاصة بتطوير أنماط الميزانية هي أيضاً محاولات متعثرة ضمن اطار المحاولات المتعثرة للاصلاح الإداري وللسبب نفسه. والمسألة الجوهرية في كل الأحوال ليست مسألة تطوير أنماط الميزانية، مع أن هذا التطوير مهم، وإنما هي مسألة حسن الاستفادة من الموارد المالية ضمن مسار انفاقي يخدم أهداف التنمية الفعلية. وتنطلق الدراسة من فرضية رئيسية، هي أن ترشيد الانفاق وترشيد القرار متلازمان، وأن القضية بالنسبة إلى أقطار المنطقة ليست قضية النمط الذي تتخذه الميزانية، ولكن قضية الاستراتيجية الواضحة الأهداف التي في اطارها يمكن أن يكون هناك ترشيد للقرار وترشيد للانفاق. ومن هذا المنطلق فإن

الميزانية لا تعدو كونها وسيلة، ومن المفترض أن تكون هذه الوسيلة فعـالة، ولكنهـا لن تكون ذات جدوى فعلية ما لم تكن ضمن اطار توجه تنموي سليم يـرتكز عـلى تصور واضح، وإرادة جادة، وأهداف محددة، وأولويات منتقاة واستراتيجية مدروسة.

وتحاول الدراسة الربط بين قضايا عديدة متصلة ومتداخلة ومنها قضية التنميـة، وقضيـة النفط، وقضية الاصـلاح الاداري ـ مع أنها جـزء من قضية ـ وقضيـة إصلاح نمط تخصيص الموارد مع أنها جزء من جزء. وتظل قضية التنمية هي الاطار الأشمـل، ويفترض أن يمثل النفط فيها دوراً محورياً بالنسبة إلى أقطار المنطقة مع التركيز على أهمية البعد العربي في قضية التنمية.

والأقـطار محور الـدراسة هي الامـارات العـربيـة المتحـدة والبحـرين والعـربيـة السعـودية وعـمان وقطر والكـويت. وقد اعتمـدت الدراسـة على عـدد غـير يسـير من المراجـع والـدراسـات المنشـورة وغـير المنشـورة، وكـذلـك عـلى عـدد من التقـاريـر والاحصاءات الرسمية، وكذلك بعض المقابـلات مع عـدد من المسؤولين عن الميـزانية في بعض أقطار المنطقة، وعدد من المهتمين بقضايـا النفط في بعض جامعـات الغرب. وبالنسبة إلى الموضوع الخاص بأساليب الميزانية فقد اعتمدت على بضع صفحات حول هذا الموضوع تضمنها كتابي **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية**. وهذه الدراسة تمثل مدخلاً لدراسة الميزانية بعيداً عن النهج الاكاديمي البحت الذي يركز عادة على المقـارنة بين الأنماط المتعددة للميزانية ومدى فعاليتها، دون أن يكون ذلك ضمن منظور شامـل للتنمية الفعلية. كما أنها لم تفرق لغـوياً بـين الميزانيـة والموازنـة تفاديـاً للجدل اللغـوي الأكاديمي الذي لا طائل من ورائه.

وقبل التعرض لأهمية الميزانية بالنسبـة إلى التنمية، وأنمـاط الميزانيـة وما تتضمنـه بعض هذه الأنماط من تخطيط وبرمجة، وكذلك قبل التعرض لاجراءات إعداد الميزانيـة وتطبيقها، يجدر التركيز على أن الموارد النفطية وموارد الصناعات البتروكيميائية المرتكـزة عليها تمثل موضوعاً رئيسياً ومحورياً، ذلك أن الإيرادات المـالية من النفط تعتمـد عليها معـظم أقطار المنـطقة اعتـماداً يكاد يكـون كلياً. ومن المعـروف أن الايـرادات إحـدى ركيزتي الميزانية، ويترتب عليها التوزيع على أوجه الإنفاق المختلفة، ولهذا فإن التركيـز عـلى النفط ضروري بحكم موقعـه ووضعه في هـذه الاقـطار، وهـذا عـرض وتقـويم لـلإيرادات. ومن منطلق كون النفط المـورد الذي يعتمـد عليه الاقتصـاد كله وتتعلق بمدى الاستفادة منـه طموحـات وآمال هـذه الاقطار، فـإن التنمية واطـارها الشـامل، يفرضان عرض مسارهما وتوجيهها. ولهذا فإن الدراسة أعطت للنفط مساحة كبيرة من العـرض والتقويم، كـما خصصت للتنمية ومسـارها وتـوجهها مسـاحـة كبـيرة أيضـاً. وركزت في الوقت نفسه على الميـزانية، ليس بـالنسبة إلى أنمـاطها ووسـائل واجـراءات

اعدادها فحسب، ولكن بالنسبة إلى كونها تمثل أيضاً عرضاً لتوجه الانفاق وكيفية تخصيص الموارد المالية من النفط على أوجه الإنفاق المختلفة.

ومن المعروف أن الموارد المالية من النفط كانت كبيرة ثم انحسرت. والدراسة لا تقتصر على مدى الاستفادة من الموارد المالية النفطية الكبيرة في اطار التوجه الانفاقي وفي اطار تخفيض تلك الموارد على أوجه الانفاق المختلفة، ولكنها تحاول تقويم مدى إمكانية الاستفادة من الموارد المالية من النفط حتى في حقبة ما بعد الطفرة النفطية.

إن مجرد عرض مدى أهمية الميزانية للتنمية وتقويمه، وكذلك أنماط الميزانية ووسائل واجراءات اعدادها في اطار نظري بحت أمر يعتبر قاصراً ومبتوراً، ولا يمثل المنظور الشامل الذي يقع كل ذلك في إطاره. وهذا المنظور الشامل هو ما حاولت هذه الدراسة الأخذ به، ولعلها أفلحت ولو قليلاً. وجدير بالذكر أن الدراسة لم تغفل العرض والتقويم لمدى أهمية الميزانية للتنمية، وكذلك أنماط الميزانية ووسائل واجراءات إعدادها، ولكنها تجاوزت ذلك إلى اطار أشمل، هو مفهوم التنمية الشاملة والمرتكز والممول لهذه التنمية والتوجه الانفاقي السائد. وهذان الأخيران يمثلان، بصورة أو بأخرى، الميزانية كما يمثلان إلى حد كبير المالية العامة بجانبيها الايرادي والإنفاقي.

وأشكر معهد أكسفورد لدراسات الطاقة الذي يسر لي بعض البيانات والاحصاءات والدراسات، وكذلك السيد أنوشي اهتشامي من جامعة أكستر الذي ساعد في جمع بعض البيانات والاحصاءات والدراسات، والشكر أجزله للأخ د. خير الدين حسيب لاقتراحاته القيمة، ولمركز دراسات الوحدة العربية لتبنيه نشر هذه الدراسة.

مقدّمة: أهميّة الميزانيّة للتّنمية

تلعب الميزانية دوراً رئيسياً في التنمية لأنها تمثل الأداة المنظمة لتمويل الخطط والبرامج والمشاريع، ولأنها أيضاً أداة مهمة للتأثير على النشاط الاقتصادي وتوجيهه. ولا شك في أن الميزانية تجسيد لخطط الدولة وبرامجها خلال فترة زمنية مقبلة. وللميزانية في أقطار المنطقة التي تتمتع بالوفرة المالية دور حيوي وحساس يتجاوز الدور المعروف للميزانية. ومعروف أن أقطار المنطقة نعمت بموارد مالية متعاظمة خلال حقبة الطفرة النفطية، وتراكمت لديها فوائض مالية. وقد استفادت هذه الأقطار بعض الفائدة من هذه الموارد المالية المتعاظمة غير أنها فرطت كثيراً في الإنفاق الاغداقي. ولعل الفائدة الرئيسية الملموسة أن هذه الأقطار سعت إلى تكوين مشاريع البنية الأساسية وإن كان هناك تفريط في الإنفاق حتى على مشاريع البنية الأساسية. وجاء الانفاق الإغداقي عشوائياً إلى حد كبير، لأنه لم تكن هناك أولويات منتقاة ومدروسة، وربما لم تكن هذه الأقطار مهيأة للاستفادة المثلى من تلك الموارد المالية المتعاظمة. وكان من المفروض أن يكون دور الميزانية أساسياً وفق توجه نحو التنمية الفعلية تتمثل فيه أولويات مدروسة، ومن بين هذه الأولويات الانفاق على مشاريع البنية الأساسية دون إفراط، والاعتماد على مشاريع البنية الأساسية لتطوير الصناعات التي تتميز بها أقطار المنطقة بمزايا نسبية، وإمكانية تطوير قاعدة الصناعة إلى ما هو أبعد من ذلك في محاولة لتكوين كيان اقتصادي يندمج فيه قطاع النفط والغاز ومشتقاتهما إندماجاً عضوياً، مع ضرورة أن يكون من بين الأولويات الرئيسية حسن الاستفادة من الموارد المالية المتعاظمة، وذلك بتوجيهها في قنوات استثمارية ذات مردود كبير ومثمر وأصول انتاجية محتفظة بقيمتها وقادرة على زيادة هذه القيمة لصالح هذا الجيل وكذلك الأجيال المقبلة، إذ ان الوفرة المالية التي نعمت بها هذه الاقطار هي وفرة تعتمد على مورد

ناضب، ومن ثم، فإن تخصيص الاعتمادات المالية يجب ألا يكون نزفاً غير رشيد لتلك الوفرة، أو إنفاقاً عشوائياً لا يأخذ المستقبل في الاعتبار. إن الميزانية في هذه الاقطار لا تزال أداة هامشية في ادارة الاقتصاد القومي، أو إحداث التغييرات المطلوبة على الرغم من أن ظروف الاعتماد على مصدر واحد قابل للنضوب تقتضي أن تكون الميزانية أداة لتنمية الموارد البشرية والرأسمالية والاجتماعية والتنظيمية بأوسع معانيها، وذلك حتى يمكن أن تحل هذه الموارد محل النفط[1] في دفع عجلة التنمية لو آن للنفط أن ينضب. ولعل ذلك يبرز بوضوح الدور المنتظر من الميزانية في هذه الأقطار.

ويبدو ان الوفرة المالية في هذه الأقطار قد ساعدت على قلة الاكتراث بالمستقبل، وعدم إعداد العدة لتكوين القاعدة الاقتصادية الراسخة وتوجيه الانفاق توجيهاً مرشداً لتكوين القاعدة المجتمعية المتماسكة والمشاركة والفعالة. ومن الملفت للنظر أن الوفرة المالية أدت إلى الإسراف في الانفاق في برامج أو مشاريع قد لا تكون هناك جدوى من ورائها، أو لا تمثل درجة متقدمة في سلم الأولويات للبرامج والمشاريع التي يرجى تنفيذها. وبحكم هذه الوفرة واتجاه الدول إلى الانفاق على الرفاه الاقتصادي والرعاية الاجتماعية فإنه يتضح جلياً احتلال جانب الانفاق الاستهلاكي والجاري قطاعاً كبيراً من الميزانية. ولا شك في أن اعتماد الميزانية على الوفرة قد ألغى دور الضريبة التي تعتمد عليها الميزانية في أكثر الدول الأخرى. ورغم أنه قد يبدو من غير المنطقي في غمرة هذه الوفرة اللجوء إلى الضريبة، إلا أن لغيابها تأثيرات سلبية متعددة لعل أبرزها غياب مشاركة أفراد المجتمع في الخطط والبرامج التي تنفذها الحكومة، وكذلك غياب الشعور بالانتماء أو الشعور بالدور الرقابي على أداء الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ الخطط والبرامج. غير أن دور الضريبة لا يمكن أن يكون فعالاً دون وعي مجتمعي وقدرة مجتمعية تقل فيها الفجوة بين مستوى الثروة المرتفعة جداً لدى القلة والاتكالية المفرطة من قبل الكثرة على التوجه الإغداقي الانفاقي الذي تمثلت فيه الرعاية الابوية لتحقيق قدر من الرفاه الاجتماعي في وضع ما أتيح فيه لأفراد المجتمع المشاركة الفعالة الواعية والمدركة لأهداف التنمية الفعلية، ولم يكن فيه تكافؤ أو شبه تكافؤ للفرد في الاستفادة من ثمار التنمية، وفي الوقت نفسه تحمل قدراً من الاعباء التي يتطلبها مسار التنمية، ولا يمكن أن يأتي ذلك من فراغ، ذلك أن التوجه التنموي السليم لم يكن موجوداً وبرز الإغداق في الإنفاق على مشاريع البنية الأساسية ذات المظهر البذخي، وكأنه غاية في حد ذاتها، وربما مثّل ذلك، وفق تصور خاطىء،منتهى المطاف للتنمية التي تتجاوز ذلك كثيراً بمضامينها ومرتكزاتها الرئيسية.

---

(١) رياض الشيخ، خصائص نظام الميزانية العامة لدولة الكويت (الكويت: الجمعية الاقتصادية الكويتية، ١٩٧٣)، ص ٤٥.

وبحكم الوفرة المالية، وبحكم اعتماد هذه الوفرة على مورد واحد تصب إيراداته في خزينة الحكومة، فإن الإنفاق الحكومي الذي تجسده الميزانية له تأثير مباشر ليس على البرامج والمشاريع التي تنفذها الحكومة أو تلك التي تزمع تنفيذها فحسب، ولكنه تأثير يشمل المجتمع بأسره ويشمل القطاعين العام والخاص. ولا شك في أن التأثير يبدو واسعاً بحكم الدور الواسع للحكومة في هذه الأقطار بصفة خاصة. مع أن قسطاً كبيراً من هذا الدور يتمثل في دور الرعاية الاجتماعية الذي تمارسه الحكومة واستمرار اعتماد الاقتصاد اعتماداً كاملاً على الانفاق الحكومي، واعتماد هذا الأخير اعتماداً كاملاً تقريباً على مورد واحد هو النفط. واتجاه هذه الاقطار إلى توفير الخدمات الاجتماعية في أقصر وقت ممكن، إضافة إلى ارتفاع تكلفة هذه الخدمات، بصرف النظر عن نوعيتها، يجعل نسبة ما ينفق على هذه الخدمات في هذه الاقطار تبدو في الغالب أكثر ارتفاعاً من نسبتها في العديد من الدول التي تولي الرعاية الاجتماعية اهتماماً كبيراً. وليس ثمة شك في أن الإفراط في اللجوء إلى الشركات والمكاتب الاجنبية لتنفيذ، وربما تشغيل، وإدارة العديد من مشاريع البنية الأساسية ومشاريع الخدمات دون أن يكون هناك اهتمام كبير بالتكلفة في غمرة الوفرة المالية، واستغلال الشركات والمكاتب الأجنبية لهذا الوضع، إضافة إلى الاهتمام بالمظهر البذخي والترفي للعديد من مشاريع البنية الأساسية، ومحاولة توفير الرفاه الاجتماعي دون تحمل أفراد المجتمع بعض التكلفة، كل ذلك ضاعف من الانفاق وبدد قدراً كبيراً من الموارد المالية. ودور الضمان الاجتماعي من خلال الوظيفة العامة التي تكاد تكون حقاً مكتسباً يبرز من خلال الميزانية التي تعتمدها الحكومة، إذ تتضاعف أعداد الوظائف بصرف النظر عن الحاجة، وتتضخم الأجهزة الحكومية وتتوسع توسعاً عشوائياً، وترتفع بالتالي تكلفة الادارة العامة في هذه الاقطار بحيث تتجاوز نسبتها إلى الناتج القومي نسبة تكلفة الادارة العامة إلى الناتج القومي حتى في الدول المتقدمة. وارتفاع تكلفة الادارة العامة في هذه الاقطار يرجع إلى الزيادة الكبيرة والعشوائية في نمو الأجهزة والمؤسسات الحكومية، ونمو عدد الوظائف، إضافة إلى تدني الأداء في كثير من الأحيان بسبب تقاعس العمالة المواطنة، واتكاليتها في خضم طوفان من العمالة الوافدة التي لم يكن هناك بالضرورة حسن انتقاء لها يأخذ في الحسبان مدى الحاجة، كما يأخذ في الحسبان أيضاً القدرة على الاداء الفعال والكفؤ. ورغم إنشاء العديد من المؤسسات التعليمية فإن توجه هذه المؤسسات يقع في إطار التوجه العام غير المرشد، ولهذا لم تهيء هذه المؤسسات التعليمية إلى حد كبير الرصيد القادر على الأداء الكفؤ والفعال في المجالات التي توجد فيها حاجة إليه. كما أن تحالف عدم الاهتمام الجاد بمؤسسات التدريب الفني والمهني مع القيم المجتمعية السائدة جعل هذه الاقطار تفتقر إلى أي رصيد يتناسب والحاجة إلى الفنيين والمهنيين. كما أن مؤسسات التدريب

الأخرى لم يكن أكثرها قادراً على تكوين رصيد من المدربين تدريباً نوعياً جيداً، ولهذا كان التضخم في تكلفة الوظائف العامة عشوائياً كما أنه كان مكلفاً تكلفة كبيرة جداً لا تتكافأ أبداً مع المردود من العطاء والإنتاجية بالمستوى المطلوب من كفاءة الأداء والفعالية. وجاء تدفق العمالة الوافدة دون حسن انتقاء وتقدير لمدى الحاجة، فأضاف إلى التكلفة كثيراً، وما كان المردود من العطاء في كل الأحوال بالمردود المتناسب مع التكلفة الكبيرة. وإذا أضيف إلى ذلك الاتكالية المفرطة في الاعتماد على مشاريع البيئة الأساسية وأجهزة الخدمات دون مقابل، في كثير من الأحيان، ودون تحميل أفراد المجتمع بعض أعباء التكاليف، فإن التكلفة الفعلية تكون أكثر بكثير من التكلفة نسبياً في أي دولة من دول العالم.

كما أن الوفرة المالية والاتجاه الانفاقي المتعاظم من خلال الميزانية يتحكمان إلى حد كبير في مسيرة القطاع الخاص الذي يعتمد اعتماداً كاملاً على الانفاق الحكومي، ويرتكز نشاطه على تنفيذ العديد من الأعمال الانشائية أو المشتريات الحكومية. ومن الواضح أن وفرة الموارد المالية مكنت هذه الاقطار من الانفاق على الجوانب المتعددة من استهلاكية أو انشائية، إضافة إلى الاحتفاظ باحتياط كبير، أو مباشرة الاستثمارات الخارجية. غير أن تخصيص الموارد المالية بين هذه القطاعات لا يرتكز على الأساليب الفنية التحليلية التي ترشد إتخاذ القرار في تخصيص الموارد، وإنما يرتكز عادة على التقدير التخميني أو العشوائي. ولا شك في أن الميزانية في هذه الدول تصوير لسياستها المنشودة في التنمية. ولما كانت مثل هذه السياسة غير مرتكزة على أهداف واضحة، فإن تخصيص الموارد وتوجيهها لا يرتكزان على قرارات مرشدة في ضوء أهداف واضحة، ولهذا تتمثل في الميزانية في هذه الدول عادة الخصائص التالية[2]:

- غياب مبدأ انتاجية الانفاق الحكومي.
- تضخم الانفاق على الاستهلاكات العامة وكثير من السلع العامة دون تحديد واضح للعائد منها.
- الطبيعة الاستهلاكية والجارية على الانفاق العام حتى ما يتعلق بالمشاريع الانشائية.
- خلو أدوات الرقابة على الانفاق العام من معايير الكفاءة الفنية والاقتصادية، ومن التمحيص الدقيق للسياسات الاقتصادية والانفاقية البديلة.
- عدم مناقشة الطرائق المختلفة لتقويم جدوى كثير من البرامج الحكومية.
- ضآلة ما ينفق على البحث العلمي.

(٢) المصدر نفسه، ص ٤٣.

الفَصْل الأوّل

أسَاليبُ الميزَانيّة وَالتّنميَة

منذ أن أخذ التخطيط للتنمية في دول العالم الثالث يمثل أهمية خاصة في غمرة التطلعات نحو التنمية، وما صاحبها من توسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الحكومة ونمو في الأجهزة والمؤسسات الحكومية، برزت أهمية الميزانية من خلال أهمية التخطيط على اعتبار أن كلاً منهما يمثل الوجه الآخر للعملة. ولا شك في أنّ أدبيات التنمية حافلة بكل الشواهد التي تدلل على العلاقة الوثيقة بين التخطيط والميزانية، على الرغم من أنه قد لا تكون هناك، عند الممارسة، مثل هذه العلاقة. لقد كانت الميزانية في صورتها التقليدية صالحة لعهد ما قبل التخطيط وحين لم تكن التنمية بكل أبعادها ومتغيراتها قد ولجت إلى ساحة الدول النامية، وحين كانت الاجهزة الحكومية وأنشطتها محدودة جداً لا تكاد تخرج أصلاً على إطارها التقليدي المعهود، إذ كانت الانشطة والمهام محدودة وراكدة ولا تتعرض للمتغيرات المفاجئة التي تتطلب قرارات سريعة، ولهذا فإن الميزانية كانت كشفاً بالتقديرات يتبعه حساب للمصروفات، ورقابة على أن المصروفات قد أنفقت في الأوجه المحددة لها.

أولاً: الميزانية التقليدية

ومثل هذه الميزانية ليست صالحة مطلقاً لعهد التنمية ومتغيراته وتعقيداته، ويمكن أن تكون الميزانية بهذه الصورة معيقة لمشاريع وبرامج التنمية أكثر من كونها مساعدة على تنفيذ تلك البرامج والمشاريع. ورغم أن الحاجة إلى التغيير في نمط الميزانية تبدو ضرورة ملحة تفرضها معطيات التوجه نحو التنمية، فإن الحاجة إلى التغيير في نمط الميزانية في أقطار الخليج العربية لسلامة استثمار الموارد المالية النفطية تبدو أكثر

ضرورة. إذ ان الوفرة المالية الكبيرة، والمشاريع والبرامج الضخمة التي توجهت إليها عمليات الانفاق، أو تلك التي من المتوقع أن تتوجه إليها وما تحتاجه من تخطيط ودراسة، والتغيرات المتلاحقة، تفترض أن يكون نمط الميزانية قادراً على مقابلة هذا التوجه الجديد بتغيراته. وعلى الرغم من كل ذلك فإن نمط الميزانية السائد مازال هو النمط التقليدي في صورته البدائية، ولعل ذلك يعبر عن عدم استجابة البيروقراطية لمقتضيات التغيير، كما يعبر عن عدم قدرة البيروقراطية على استخدام الاساليب والأنماط الحديثة. وإضافة إلى ذلك فإن انعدام التخطيط الفعلي وعشوائية برامج التنمية في كثير من الأحيان كانا من العوامل التي أعاقت تحقيق الاتجاه نحو تغيير نمط الميزانية. هذا فضلاً عن أن الوفرة المالية شجعت على الاتجاهات العشوائية وجعلت فكرة التغيير في نمط الميزانية ترفاً فكرياً، أو محاولة لا ضرورة لها. وربما كان هذا مظهراً من المظاهر المتعددة لانحسار محاولات التغيير والاصلاح الإداري.

وعلى الرغم من أن التغيير في نمط الميزانية مطلوب، فإن مجرد الشكلية في الأخذ بنمط من الأنماط المتطورة في الميزانية غير ذي جدوى، إذ ان المسألة تعتمد في كل الأحوال على مدى وضوح الأهداف، وحسن انتقاء الأولويات، وسلامة إتخاذ القرار. وكل ذلك يقتضي وضوح التصور للتوجه التنموي الفعلي. ومن الطبيعي أن يكون من المرتكزات الأساسية لسلامة القرار مدى توافر البيانات والمعلومات والاحصاءات، والقدرة على تقصي التكلفة والعائد بالنسبة إلى البدائل المتعددة الخاصة بكل أولوية من الأولويات. ومن المعروف أن التخطيط رغم أهميته ليس سجله حافلاً بالنجاح بقدر ماهو حافل بالفشل في دول العالم الثالث إجمالاً. والأسباب وراء ذلك متعددة، ومن أبرزها عدم وضوح التصور للمسار التنموي السليم، أو عدم وجود الإدارة الجادة والقدرة على إتخاذ القرار السليم، وكذلك القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية للوصول إلى الأهداف المرجوة، وربما هذه كلها أو بعضها كانت سبباً في عثرات التخطيط في دول العالم الثالث بصورة عامة. ولهذا فإن المضمون هو المهم وليس الشكل، وينطبق ذلك على التخطيط كما ينطبق على الميزانية.

صحيح أن الأنماط المتطورة للميزانية أكثر كفاءة وفعالية لأنها تتجاوز مجرد الرقابة على الصرف، وتركز على التخطيط وعلى برمجة الأهداف والوسائل وقياس الأداء وتحليل التكاليف والمنافع أو التكاليف والكفاءة والفعالية. هذه كلها أمور تساعد على ترشيد إتخاذ القرار كما تساعد على بلورة التوجه التنموي ضمن اطار مدروس.

وعلى الرغم من المتغيرات التي تطرأ على أنظمة الخدمة المدنية من وقت لآخر بصرف النظر عن محتوى هذه المتغيرات، وربما غلبت عليها الشكلية أحياناً، فإن انماط الميزانية والأنظمة المالية تكاد تكون بمنأى حتى عن مثل تلك المتغيرات، ولذلك فإن

هذه الانماط والأنظمة تبدو في وضع أكثر سوءاً من أنظمة الخدمة المدنية، وتكاد تكون جامدة بعيدة عن التغيرات المحيطة بها. ورغم ما شهدته أقطار المنطقة من طفرة مالية ومن اتساع هائل في الانفاق، ومن عقود ومشاريع تبلغ المليارات، فإن هذه الأنماط والأنظمة تكاد تكون قابعة في ردهات الماضي.

ولا تزال الانظمة واللوائح المالية، وهي في أكثرها منقولة من أقطار مجاورة أخرى، مشدودة إلى الماضي، وتتسم بالعقم رغم كل المتغيرات المحيطة. ولا تزال هذه الاقطار تأخذ بالمنهج التقليدي في الميزانية، ولا تخرج الميزانية في أكثر هذه الدول عن كونها كشفاً غير كامل للايرادات والمصروفات، فيه العديد من الاستثناءات، ويكون الاهتمام منصباً في أكثر الأحيان على النواحي الاجرائية والشكلية، وليس منصباً على الإدارة الفعالة للميزانية. ولهذا فإن إجراءات الميزانية مبنية على تجميع تقديرات الأجهزة الحكومية الموضوعة على أسس تاريخية، كما أن إعداد البرامج والمشروعات عادة ما يتم عشوائياً دون دراسة كافية. وتعاني هذه الاقطار من كثير من السلبيات المتعلقة بإعداد الميزانية وبتنفيذها، إذ تتسم إجراءات الميزانية عادة بعدم الدقة في التقديرات وكثيراً ما تقدم الأجهزة الحكومية مشروعات ميزانياتها دون مبررات كافية، وقد تتضمن تقديرات غير واقعية يتعذر على الجهاز المسؤول عن الميزانية فحصها وتحليلها في ضوء الاحتياجات الفعلية. ولذلك فإن القرارات التي يتخذها الجهاز المسؤول عن الميزانية ليست بالضرورة مبنية على معايير موضوعية دقيقة، وقد تتأثر إلى حد كبير بالضغوط والمساومات والعلاقات، وقد يلجأ الجهاز المسؤول عن الميزانية إلى التخفيض في حجم الاعتمادات انطلاقاً من الشعور بضخامة التقديرات. ويبدو أن إعداد الميزانية قد يُبنى على مبالغة في التقديرات من الأجهزة الحكومية أيضاً احتساباً للتخفيض الذي يلجأ إليه الجهاز المسؤول عن الميزانية عادة. والنتيجة النهائية في كل الأحوال هي تخصيص اعتمادات قد لا تكون متناسبة بالفعل، مع حاجة المشروعات والأجهزة الحكومية، ولذلك تبرز الاستثناءات والاعتمادات الاضافية. كما أن ظاهرة الرقابة الشكلية على تفصيلات تنفيذ الميزانية، والتي تنحصر في أقل الجوانب النظامية أهمية دون العناية بالتأكد من الاستخدام الاقتصادي للموارد في اطار أهداف محددة، تبدو ظاهرة ملموسة.

ولعل من أبرز السلبيات في ممارسة إعداد الميزانية، ومناقشتها والوصول إلى قرارات فيها، أن الجهات التي تعد تقديرات اعتماداتها تعدها بطريقة عشوائية وجزافية، ولا توجد لديها أهداف واضحة ومحددة، وكذلك برامج وأولويات مدروسة. ورغم التعليمات التي تصدر من الجهة المركزية لإعداد الميزانية، فإن هذه التعليمات ذات مضمون رقابي على الصرف، وتكاد لا تكون لها علاقة أصلاً بمدى

أهمية وجود أهداف وأولويات وبرامج محدّدة وواضحة. وليس ثمة شك في أنه لا يوجد لدى الجهات الحكومية معرفة بأهدافها في اطار سياسة عامة معروفة، كما لا يوجد لديها الأفراد القادرون على إعداد الميزانية وفق أولويات وبرامج وأهداف واضحة ومحدّدة، وإضافة إلى ذلك يبدو أن البيانات والمعلومات الاحصائية الدقيقة لا تتوافر، وكذلك المعلومات الموضوعية التي تمكن من إعداد الميزانية في اطار برامج وأهداف وأولويات مدروسة مرتكزة على تحليل للبدائل والتكاليف والجدوى والمنافع والكفاءة والفعالية. وينطبق ذلك إلى حد كبير على الجهة المركزية المسؤولة عن اعداد الميزانية.

والأسلوب التقليدي الذي يتم إعداد الميزانية على أساسه في هذه الأقطار، معروف بميزانية البنود، وهي الميزانية المصنفة على أساس نوع المصروف أو الادارات والمصالح الحكومية. وهذه الميزانية لا تساعد في التعرف على البرامج الحكومية، وبالتالي لا تبرز علاقة التكاليف بهذه البرامج، وبمعنى آخر فهي لا تساعد في التعرف على ما تعمله الحكومة حالياً وما تحققه من نتائج أو ما تحصل عليه في مقابل كل وحدة نقدية من نفقاتها. وربما كان من الممكن تجميع المعلومات على أساس تقارير الادارات وغير ذلك من الوثائق. ولكن نظراً لتعذر ربطها مباشرة في كثير من الأحوال بالبيانات المالية الواردة في الميزانية، أو في الحسابات، فإنها لا يمكن أن تكون أساساً تعتد به إدارة الميزانية.

ولما كان التركيز في هذه الميزانية على تفاصيل أنواع المصروفات دون أهداف البرامج، فإنها لا تمكّن بصورة مباشرة من اتخاذ قرارات سليمة، فضلاً عن صعوبة معرفة الأعمال التي تقوم بها الحكومة، ومدى تطورها، واستحالة قياس الكفاية بالنسبة إلى الإدارات الحكومية. وفي ظل هذه الميزانية لا يمكن تقويم الناتج بدقة، أو الربط بين الأهداف والوسائل، فضلاً عن عدم وجود أي أسس للتخطيط واتخاذ القرارات.

ولذلك فإن الميزانية التقليدية ـ ميزانية البنود ـ تجعل عملية اتخاذ القرار مبنية على متغيرات غير موضوعية (مثل الدعم الإداري الذي يحظى به الجهاز الحكومي أو الإدارة الحكومية) مما يفسح المجال أمام المساومة، بحيث تأتي الاعتمادات المخصصة لأي جهاز حكومي نتيجة لاعتبارات متعددة داخل اطار المساومة. وتبعاً لذلك قد يحصل جهاز حكومي على كل ما يطلبه من مشروع الميزانية في الوقت الذي يسهل فيه اقتطاع جانب غير قليل من الاعتمادات التي يطالب بها جهاز آخر، وذلك نظراً لعدم وجود معايير موضوعية يمكن، في ضوئها، تحديد قيمة الاعتمادات التي يجب تخصيصها لكل وزارة ومصلحة حكومية.

وتعتمد ميزانية البنود على فحص الزيادة، أو النقص في نوع المصروف عما كان

مقـدراً في العام أو الأعـوام السابقـة، ويكون الـتركيز عـلى الأفراد ومـراتبهم وكذلـك المعدات والأدوات التي يتطلبها نشاط الوزارة أو المصلحة.

ولهذا النظام مزايا من أهمها المساهمة في تحقيق هدف الرقابة المالية. وفي الحالات التي تقوم فيها الوزارة أو المصلحة بنشاطات محددة كوزارة الصناعة بـالنسبة إلى نشـاط الصناعة، أو وزارة التربية بالنسبة إلى التعليم، فإن النفقات المعتمدة لكل منها تعكس إلى حد ما الاعتمادات المخصصة للبرامج الحكومية في هذين القـطاعين. غير أن نظام ميزانية البنود لا يلائم الدور الجديد الذي تضـطلع به الأجهـزة الحكوميـة في التنمية، فضلاً عن عدم وجود صلة قوية بين هـذا الأسلوب من أساليب الميـزانية والخـطة، أو التخطيط الذي أصبح مطلباً ومطمحـاً قوميـاً في هذه الأقـطار وغيرهـا. إذ لا يمكن أن يعكس حجم النفقات في البنود المتفرقة بصورة واضحة الناتج المتحقق في النهاية، كـما لا يمكن أن يكون عدد الأفراد العاملين في حد ذاته معياراً موثوقاً لـلإنتاجيـة المتحققة. ولا شك في أن غياب الأهـداف المحددة وبـالتالي عـدم وجود رابط بـين الموارد المـادية والبشرية في جانب، والأهداف المرجـو تحقيقها في الجـانب الآخر، همـا اللذان يقللان من فعالية هذا الأسلوب للميزانية وضآلة الجدوى من ورائه.

ولعـل من الأسباب الـرئيسية لاستخـدام عدد كبـير من الدول النـاميـة أسلوب ميزانية البنود ما يهيئه من فرض الرقابـة الماليـة والمساءلـة الماليـة التي تقتصر على مجـرد التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة. ورغم ذلك فإن هذا الهدف الرقابي ذاتـه قد لا يتحقق في هـذه الدول، إذ لا تـزال الاجـراءات المـاليـة والمحـاسبيـة عقيمـة وغـير ملائمة، وتحد كثيراً من فعالية الميزانية حتى كـوسيلة للرقابـة، فكثيراً مـا يتأخـر إقفال الحسابات نتيجة لعدم اكتمال المعلومات عن الايرادات والنفقات في نهاية السنة المالية. ونـظراً لعدم إعـداد الحسابـات على نحـو يمكن من توفـير المعلومات أولاً بـأول، فإنـه يصعب التعرف على مراحل التنفيذ بوضوح وتتأثر بذلك إمكانيـة الرقـابة. وليس ثمـة شك في أن عدم وجود أهداف واضحة وأولويات مدروسة في إطار توجه تنمـوي فعلي يجعـل هذا النمط من أنمـاط الميزانيـة أو غـيره من الانمـاط المتـطورة غـير ذي جـدوى ملموسة.

والمشكلة الرئيسية أن الميزانية في هـذه الأقطار والعـديد من الـدول الناميـة يُنظر إليها على أنها مهمة روتينية بسيطة، ولذلك فإنها لا تخرج عن تجميع لمشروعات المبالـغ المطلوب اعتمادها للصرف منها على أوجه الانفاق المختلفة، ويجري تحليل ذلك بطريقة أقـرب إلى العشوائيـة أو بعيدة عن المعـايير المـوضوعيـة، ويندر أن تكـون في الجهـات المسؤولـة عن إعـداد الميـزانية وحـدة خـاصـة بتحليـل التكـاليـف وتقصّي الأسـاليب والوسائل، ولا يوجد اتجاه لـلأخذ بمثـل هذا الأمـر، وأنه يبـدو بالنسبـة إلى المشاريـع

بعض الاتجاه نحو تحليل تكاليفها. إلا أن البيانات والمعلومات والاحصاءات عادة ما تكون غير متوافرة أو غير دقيقة. ولعله في حقبة الطفرة النفطية تقلص حتى الاهتمام بتحليل تكاليف المشروعات تحليلاً دقيقاً نتيجة الوفرة المالية التي ربما صرفت الاهتمام بالتحليل حتى في هذا المجال. ونظراً لكون الميزانية في هذه الأقطار يُنظر إليها من منظور بدائي بسيط، فإن مسألة الإعداد المبدئي لها قد توكل إلى موظفين لا تتوافر لديهم المهارة أو القدرة المطلوبة سواء في الجهاز المركزي للميزانية أم في الوحدات المسؤولة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية. وتحتل مهام الميزانية درجة ثانوية ولذلك يأتي إعدادها عشوائياً، وتأتي مناقشتها واعتمادها عشوائيين، ولا تستحوذ كثيراً على اهتمام الادارات العليا من حيث ارتباطها بمشاريع محدّدة، وان استحوذت على الاهتمام كرصيد مالي يعتبر مرضياً كلما علا رقمه. وجوهر المشكلة في أقطار المنطقة أن الوفرة المالية والسعي نحو التنمية لم يؤثرا كثيراً على أسلوب إعداد الميزانية وتنفيذها، إذ لا يزال الهدف المرجو من الميزانية ضائعاً في ظل توزيع للموارد أقرب إلى العشوائية، ولا تزال وزارات المالية تمارس الدور الذي مارسته من قبل الوفرة المالية، وربما كان مرجع ذلك الدور التاريخي لهذه الوزارات والأنظمة والتعليمات المستقاة من أقطار مجاورة.
ورغم أهمية التنمية وبروز أجهزة مركزية مسؤولة عن التخطيط للتنمية، فإن هناك إنفصاماً في أكثر الأحيان بين وزارة المالية والجهاز المسؤول عن التخطيط. ولعل من بين أسباب هذا الانفصام أن وزارة المالية مشدودة إلى الأسلوب الرقابي، بينما أجهزة التخطيط من المفروض أن تكون متوجهة نحو التخطيط بصرف النظر عن مدى إدراك المسار التخطيطي السليم للتنمية الفعلية، وبينما تعتبر وزارات المالية أجهزة عريقة فإن أجهزة التخطيط عادة حديثة، وفيما يغلب على موظفي وزارات المالية أن يكونوا من البيروقراطيين المتمرسين في الخدمة الحكومية، فإن موظفي أجهزة التخطيط عادة ما يكونون من الاقتصاديين حديثي العهد بالخدمة الحكومية. ورغم أن التخطيط والميزانية من المفروض أن يجمعهما اطار واحد، إذ لا يمكن أن يظل أحدهما بمعزل عن الآخر، فإن ذلك لا يتم عادة، وإن اتجهت بعض الدول إلى ضم النشاطين في جهاز واحد، فإن الانفصام قد يظل قائماً، كما أن بعض الدول تتجه إلى إشراك مسؤولين من التخطيط في اعتماد مشروعات الأجهزة الحكومية لضمان انسجامها مع البرامج والخطط المعتمدة.

ثانياً: هل يمكن أن تكون ميزانية البنود فعّالة؟

لقد سبقت الإشارة إلى أن ميزانية البنود هي أول نمط تتخذه الميزانية في بداية تدرجها نحو الأنماط الأحدث. ومعروف أن ميزانية البنود هي الميزانية التي ترتكز على أساس التقسيم الاداري حسب الجهات الحكومية، وكذلك على أساس التقسيم

النـوعي حسب أوجه الانفـاق ويكون هـذا عـادة وفق أبـواب محـددة. ومن المعـروف كذلك أن الهدف الرئيسي لهذا النمط هو تـأكيد الـرقابـة للتثبت من صرف الأموال في الأوجه المخصصة لها. وتعتور هذا النمط عيوب كثيرة ربما تمثل فيها حتى قصور الرقابة بمفهومها المـوضوعي، وهي الـرقابـة على الأداء، ذلـك أنه في غيـاب أهداف واضحـة وبرامج محددة الغايات فإن قضية الرقابة التي هي محور هذا النمط تـظل قضية مبتـورة وقاصرة. وفي أقطار المنطقة بدأ الأخذ بمفهوم الميزانية منذ عهد قريب جـداً، وإن كان هناك بعض التفاوت بـين قطر وقـطر آخر. غـير أن الميزانيـة منذ بـدأت اتبعت النمط التقليدي المتمثل في ميزانية البنود. ومع أن أسلوب إعداد الميزانية في إطار هـذا النمط قد يكون قابلاً للتطور، فإن الوضع الذي درجت عليه الميزانية في أقطار المنطقـة إجمالاً ظل في بداية البداية من النمط التقليدي، ولم يـدخل عـلى أسلوب إعداد الميـزانية أي تطور يذكر. والقضية الجوهرية تظل هي قضية ترشيد القرار وترشيد الانفاق. صحيح ان هذا النمط من أنماط الميزانية لا يمثل الركيـزة الأنسب لتلك القضية، إذ ان ميـزانية الـبرامج أو ميـزانية التخـطيط والبرمجـة، وهي أنماط متـطورة نسبياً، تعتـبران ركيزتـين أفضل كثيراً لترشيد القرار وترشيد الانفاق، إذ انه من المفروض في ميزانية الـبرامج أن يكـون الانفاق وفقـاً لبرامـج محـددة الأهـداف. ومن الممكن في اطـار هـذا النمط أن يتحقق هدف الرقابة كـما أنه من الممكن أن تتحقق الاهـداف إجمالاً. غـير أنه حتى في هذا النمط لا يمكن أن يتحقق ذلك ما لم تكن الأهداف مدروسة، وما لم يكن أسلوب إعداد البرامج أسلوباً موضوعيـاً يرتكـز على تـدفق جيد ودقيق للبيـانات والمعلومـات. ومن المعروف أن ميزانية التخطيط والبرمجة تمثل نقلة أفضل في تطور أنماط الميـزانية، إذ انـه يجمع، إلى جـانب الرقـابة، مـوضوع التخـطيط، وهو يضيف إلى مـزايا ميـزانيـة البرامج التوجه التخطيطي الذي يعتمد على استراتيجية مدروسة. وهناك ميزانية قاعدة الصفر التي من أبرز مزاياها الخروج عن التوجه السائد نحو الزيادة النسبية، سـواء في بنود الانفاق في اطار ميزانية البنود، أم في اعتمادات البرامج في اطار ميـزانية الـبرامج، أم في اطار ميزانية التخطيط والبرمجة. ففي ميزانية قاعدة الصفر يعاد تقويم أي برنامج تقويماً جذرياً، وهذا أسلوب فيه قدر كبير من الموضوعية، إذ جرت العادة أن يبقى أي بنـد من بنود الانفـاق بعيداً عن إطـار التحليل، ويقتصر التحليـل غالبـاً عـلى مقـدار الزيادة أو نسبتها، وينطبق ذلك إلى حد كبير على البرامج إذ تبقى اعتمادات أي برنامج بمنأى عن التحليل، ويقتصر التحليل على مقدار الزيـادة أو نسبتها. ومن المعـروف أن أي كيـان إداري يسعى للتوسـع، وعادة مـا يطلب زيـادة الاعتمادات المخصصـة لـه، سواء في ظل ميزانية البنود أم في ظل ميـزانية الـبرامج أم ميـزانية التخـطيط والبرمجـة. وبالطبع فإنه في إطار ميزانية البنود يعتمد مقدار الزيادة أو نسبتها على المساومة، ولكنه لا يعتمد على المساومة وحدها، إذ يعتمد أيضاً على مدى النفـوذ للقيادات الإداريـة في

أي كيان اداري، أو مدى صلتها بالجهة المسؤولة عن اعداد الميزانية. ومعروف أن كل ذلك قد يبتعد كثيراً عن الموضوعية، ومثل ذلك مستبعد إلى حد كبير في اطار ميزانية البرامج أو ميزانية التخطيط والبرمجة، ولكنه ليس مستبعداً بصفة مطلقة إذ يبقى هناك هامش ولو محدود للمساومة ومدى نفوذ القيادات الادارية في أي كيان إداري، وكذلك مدى صلتها بالجهة المسؤولة عن إعداد الميزانية.

إن أقطار المنطقة تتبع في اعداد ميزانياتها نمط ميزانية البنود حيث يكون هناك تقسيم للبنود في اطار أبواب حسب أوجه الصرف. ولكن اعداد الميزانيات إضافة إلى أنه ما زال إلى حد كبير بدائياً، فإنه في الوقت نفسه ليس هناك رصيد مناسب من الأفراد القادرين على إعداد الميزانية إعداداً جيداً، وهذه جزئية من قضية أكبر وهي ضآلة الرصيد من الأفراد القادرين على أداء مهامهم بكفاءة. وهذه القضية الأكبر هي في حد ذاتها جزئية من قضية أشمل، وهي الاصلاح الاداري الذي من بين أهدافه الأساسية رفع مستوى كفاءة الأداء. ويبدو أنه لم يكن هناك اتجاه جدي لتطوير أساليب اعداد الميزانية، ولم يكن هناك توجه نحو الأخذ بأنماط متطورة للميزانية مثل نمط ميزانية التخطيط والبرمجة. وقد جاءت تعليمات إعداد الميزانية في قطر كالكويت مثلاً وهي تؤكد على معايير جوهرية من أهمها أن يتم الصرف طبقاً لخطة متناسقة بحيث لا يكون الانفاق عشوائياً، وأن تأتي الميزانية مترجمة لأهداف عامة اجتماعية واقتصادية في اطار ما هو متاح من الموارد، كما أنه يجب التركيز على اعتبار الانتاجية هي المحور الأساسي[1]. ولكن مثل هذا الأمر لا يعدو أن يكون شكلياً، إذ ليس هناك خطة، ناهيك عن وجود خطة متناسقة. وطالما أنه ليست هناك خطة في الوقت الذي يتم فيه إعداد الميزانية وفق نمط ميزانية البنود بطريقة شبه بدائية تقريباً، فإن النتيجة لذلك أنه من غير الممكن أن يكون الاعتماد لأوجه الصرف موضوعياً، وربما جاء أقرب إلى العشوائية، ويتبع ذلك ان الانفاق يجيء أقرب إلى العشوائية، وهو ما درجت عليه الكويت وغيرها من أقطار المنطقة. ومن غير الممكن أن تأتي الميزانية مترجمة لأهداف اقتصادية واجتماعية في حدود ما هو متاح من موارد، إذ بادىء بدء لا توجد هناك أهداف اقتصادية واجتماعية. ومهما كان برنامج العمل الحكومي الذي درجت الكويت على تقديمه خلال فترات تجربتها البرلمانية، فإن هذا البرنامج ليس في جوهره برنامجاً بقدر ما هو بيان عادي عمومي الصياغة، وإن أعطى من الناحية الشكلية صورة لبعض التوجه فهي صورة غير واضحة ومحددة الأهداف، ولا تمثل خطة متناسقة أو استراتيجية مدروسة.

ومن المعروف أن وجود خطة متناسقة مطلب أساسي إذا كانت مثل هذه الخطة

---

(١) الكويت، وزارة المالية، ادارة الميزانية العامة، تعميم رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٢.

تتجاوز مفهوم التناسق إلى كونها خطة مرتكزة على تصور واضح وأهـداف محددة عـامة وتفصيليـة، إذ من الممكن حينئـذ أن يكـون اعـداد الميـزانيـة وفق مقتضيـات الخـطة وأهـدافها. وفي هـذه الحالـة، فإن إعـداد الميزانيـة يتم على أسس مـوضوعيـة، وليس بطريقة أقرب إلى العشوائية، كما أن الانفاق يمكن أن يكون مـوضوعيـاً غير عشـوائي، ويمكن أيضاً تقويم كفاءة الاداء والانتاجيـة في سبيل الـوصول إلى الأهـداف المحددة، وتتجاوز المهمة حينئذ كونها مجرد رقابة على الصرف. وحتى في الاقطار التي توجـد فيها خطط للتنمية، وبصرف النـظر عن مدى سـلامة التـوجه في هـذه الخطط، ورغم أنها تتضمن عادة بعض الاهداف العـامة، فـإنه ينـدر أن تكون هنـاك أهداف محـددة على المستوى العام، أو يندر أن تتفرع من تلك الأهداف العامـة المحددة أهـداف تفصيلية محددة أيضاً، ليس على أساس الكم فحسب ولكن على أساس النوع. كما أنه يندر أن يكون اعداد الميـزانية مـرتكزاً كـل الارتكاز عـلى مقتضيات تلك الخـطط ومتطلبـاتها، وغـالباً مـا يكون الانحـراف في اعتمادات الميـزانية عـما هو مقـرر في الخـطط انحـرافـاً ملحوظاً. وربمـا كان من الأسبـاب وراء ذلك أن مفهـوم التخطيط غـير راسخ، أو أن الخطط لا تؤخذ مأخذاً فيه كل الجدية، كـما أنه قـد يكون من الأسبـاب أن الجهة التي تقوم بإعداد الميزانية، وهي عادة وزارة المالية، درجت عـلى نمط معين في إعـدادها من جهة، ولا تتقيد كثيراً بالخطة التي يتم إعدادها من جهة أخرى، حتى وإن أخذت هذه الخـطة مصادقـة رسمية من السلطة السيـاسية العليـا. وهناك محـوران أساسيـان لهـذه القضية، **المحور الأول** هو أن الخطط تغلب عليها الشكلية، وربما ساندتها ارادة جـادة والـتزام من الأجهزة الحكـومية والمؤسسـات العامـة، وهي من أهم المرتكـزات لنجاح اعداد الخطط ونجاح تطبيقها. **والمحور الثاني** أن وزارة المالية عادة ما تكون مـركز قـوة في دول العالم الثالث اجمالاً، ذلك أنها الجهة المنوط بهـا عادة إعـداد الميزانيـة، وترغب كل جهة حكومية أن تحافظ على صلة وطيدة مع القيادات الادارية المسؤولة في وزارات المالية، خصوصاً وأن أسلوب إعداد ومناقشة الميزانية يعتمد على قدر كبير من المساومة في وضع عشوائي أو قريب من العشوائيـة. وتلعب الصلة كما يلعب النفـوذ دوراً كبيراً في مدى حصول أي جهاز حكومي أو مؤسسة عامة على طلباتها في مشاريع ميـزانياتهـا المقدمة إلى وزارات المالية. وفي كـل الاحوال فـإن وزارة الماليـة تتمتع من خـلال هذا المركز بنفوذ كبير، كما أنها من خلال هذا الدور السلطوي يصبح لها وزن أكبر، مع أنه من المعـروف أن وزارات الماليـة، حتى وإن لم يكن المـوضـوع عشـوائيـاً أو قريبـاً من العشوائية في توزيع الموارد المالية على أوجه الانفاق المختلفة، يظل لهـا وزن أكبر نسبيـاً من أكثر الوزارات في دول العالم الثالث. وعادة ما يكون لوزارة المالية تمثيل في الجهات الحكـومية المختلفـة وفي مجالس ادارة العـديد من المؤسسـات العامـة، وهـذا التمثيـل ترسيخ للدور الرقابي لوزارة المالية على الصرف، مع أنها ليست الجهة المركزية المسؤولة

عن الرقابة على الصرف عادة. ولعل هذا يوضح أن وزارات المالية حين يكون من مهامها اعداد الميزانية، وحين تكون الميزانية ضمن النمط التقليدي لميزانية البنود وفي صورته المبسطة التي تغلب عليها العشوائية، تعطي وزارة المالية اهتماماً كبيراً لهذا الدور، خصوصاً وأنه يرسخ مركزها السلطوي، وتنصرف كثيراً عن القضايا الأساسية للاقتصاد وهي من الأهمية بمكان.

وحتى لو كان نمط ميزانية البنود هو النمط المستخدم فهل يمكن من خلال هذا النمط تحقيق العديد من الأهداف المنسجمة مع ترشيد القرار وترشيد الانفاق؟ إن الاجابة عن مثل هذا التساؤل هي أنه يمكن تحقيق ذلك في اطار منطلقات معينة، وأول هذه المنطلقات أن تكون الكيانات الادارية ذات أهداف محددة ومعروفة ومستوعبة على جميع المستويات الادارية. ومن المعروف أنه بجانب الاهداف العامة يمكن أن تكون هناك أهداف تفصيلية لكل هدف من الأهداف العامة، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال برنامج شامل للاصلاح الاداري، ومن خلال استراتيجية مدروسة يتواكب معها تغيير في الأهداف العامة وتغيير في الأهداف التفصيلية كذلك، وهذا يعني أن برنامج الاصلاح الاداري الشامل ليس مجرد برنامج يتم تطبيقه، ولكنه عملية مستمرة متواصلة تواكب كل جديد وتوائمه مع المعطيات والمستجدات أولاً بأول للحصول على أفضل وضع إداري. وبطبيعة الحال، فإن الاصلاح الاداري ليس مجرد تغيير هيكلي، ولكنه، إضافة إلى التغيير الهيكلي، تغيير في السلوك الإداري وفي نمط الاداء، وفي أساليب اتخاذ القرارات في اطار أهداف واضحة ومحددة ترقى بنمط الاداء، وتجعل السلوك الاداري ذا توجه موضوعي يرتكز على جودة الأداء ويتلافى سلبيات البيروقراطية، كما يرتكز على الاخلاص والحماس للعمل في مناخ مساعد على ذلك من خلال محيط العمل، ومن خلال حوافزه الموضوعية.

ان نمط ميزانية البنود ليس النمط الأنسب، ولا يخرج عن كونه نمطاً تقليدياً يركز على الرقابة على الصرف، غير أنه لا يركز بصورة موضوعية على أوجه الصرف، لأن هذه الأوجه يتم اعتماد المبالغ لها دون معايير موضوعية في اطار أهداف محددة. ولو كانت هناك أهداف محددة واستراتيجية مدروسة وواضحة، فإنه من الممكن أن يكون هذا النمط فعالاً إلى حد ما، أو على الأقل يمكن أن يقترب من الموضوعية التي يكاد يكون بعيداً عنها عندما لا تكون هناك أهداف محددة، حيث تغلب على توزيع الاعتمادات اعتبارات ليست موضوعية. وربما جاء توزيع الاعتمادات أقرب إلى العشوائية، أو ربما غلبت المساومة على كيفية توزيع الاعتمادات، وبجانب المساومة فإن مدى نفوذ أو قوة القيادة في أي جهاز حكومي أو مؤسسة عامة ـ كما سبقت الاشارة ـ يؤثر على كيفية توزيع الاعتمادات. وعلاوة على ذلك كله فإن الصلة الشخصية ربما

كان لها التأثير نفسه، ولكن ليس ثمة شك في أنه حتى مع الأخذ بنمط ميزانية البنود، فإنه من الممكن أن تكون هناك أهداف واضحة ومحددة، وكذلك أولويات منتقاة ومدروسة بالنسبة إلى كل جهاز حكومي ومؤسسة عامة، وحينئذ تأتي دراسة أوجه الانفاق المختلفة في اطار كل هدف من الأهداف، وكل أولوية من الأولويات بالنسبة إلى كل جهاز حكومي ومؤسسة عامة.

ثالثاً: أهم الأساليب الحديثة للميزانية

ان هذه الاقطار بحاجة إلى تبني الأساليب الحديثة في الميزانية بما ينسجم مع أهداف التخطيط الفعلية، كما أنها أيضاً بحاجة إلى تطوير الانظمة المحاسبية والمالية مما يساعد على توفير المعلومات المالية والمحاسبية الضرورية لقياس الأداء واللازمة لاتخاذ القرار، وإعداد البرامج والمشاريع. ولكن من الضروري أن يكون ذلك في اطار توجه تنموي فعلي ورغبة جادة في تطوير أساليب اعداد الميزانية وغيرها في اطار برنامج للاصلاح الاداري الشامل ضمن اطار ذلك التوجه التنموي الفعلي. إن الاعتماد على الأسلوب التقليدي في إعداد الميزانية لا يخدم العملية التخطيطية، وحتى الرقابة بالصورة المطلوبة، ويبقى هناك انفصال بين عملية التخطيط وعملية الميزانية، رغم أن الميزانية هي الوجه المالي للخطة. ولعل هذا الانفصال قائم في أقطار المنطقة، وإن كانت هناك في بعض الاقطار بعض المشاركة من مندوبين عن أجهزة أو ادارات التخطيط في لجان إعداد الميزانية، إلا أنه ليس هناك الالتحام المطلوب بين عمليتي التخطيط واعداد الميزانية. ونظراً لأن التخطيط الفعلي يكاد يكون غير قائم، فإن الميزانية بأسلوبها التقليدي تبدو وكأنها تخدم أهداف الأجهزة البيروقراطية في رصد الاعتمادات، مصنفة حسب أوجه الصرف، ثم تباشر هذه الاجهزة الصرف دون أن يكون هناك أهداف محددة أو برامج محددة يتوجه إليها الصرف، ودون أن يكون هناك تقويم للاداء.

إن الحلقات الادارية المفقودة في هذه الاقطار وغيرها من الدول النامية تبدأ بعدم وضوح أهداف الاجهزة حتى لدى العاملين في هذه الاجهزة، وربما لدى أكثر القيادات الادارية، ثم عدم وجود المعلومات اللازمة سواء للتخطيط أم لاعداد الميزانية أم غير ذلك من المجالات، ولهذا فإن اتخاذ القرارات، وهو صلب العملية الادارية، يفتقر إلى أكثر مقوماته الأساسية، كما يفتقر إلى القدرة على اتخاذ القرار حيث تشكو هذه الأجهزة من ضعف القدرة الادارية أصلاً. ولذلك فإن هذه الاقطار يجب أن تهتم بالأخذ بالاساليب الحديثة في الميزانية، والسعي لتوفير مقوماتها. وإذا كانت هذه الاقطار مقتنعة حقاً بالتنمية وبالتخطيط للتنمية فإن اهتمامها بتطوير أساليب الميزانية

يعتبر جزءاً لا يتجزأ من اهتمامها بالتنمية والتخطيط. وأساليب الميزانية الحديثة لا تخدم الهدف الرقابي فحسب، ولكنها تخدم الهدف التخطيطي وتحقق الربط بين أهداف البرامج والموارد المخصصة لتلك البرامج، كما تخدم أيضاً الهدف الاداري في تقويم الاداء وفق معايير موضوعية بدلاً من الرقابة الشكلية التفصيلية. وإذا كانت هذه الاقطار قد نعمت بالوفرة المالية فإن ذلك لا يلغي أهمية الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية إذا كان توجهها نحو التنمية والتخطيط للتنمية توجهاً حقيقياً.

١ ـ ميزانية البرامج والاداء

وهو أسلوب حديث نسبياً من أساليب الميزانية، ويتطلب استخدام أسلوب ميزانية الأداء والبرامج تحديد البرامج، وكذلك تحديد علاقتها بالهيكل التنظيمي، إذ قد يقتضي الأمر إجراء بعض التعديلات لتحقيق الإنسجام بين البرامج والهيكل التنظيمي، كما يتعين تحديد وحدة الاداء التي قد تكون ناتجاً نهائياً، كما قد تكون نشاطاً فضلاً عن قياس تكاليف الأداء وضمان الحصول على معلومات مستمرة لمعرفة مدى الانجاز ومقارنته بالخطط. على أن تصور الحسابات أساس البرامج وتقسم على أساس وحدات الأداء. وبذلك فإن ميزانية البرامج والاداء لا تركز على الجانب المالي فحسب، بل تأخذ في اعتبارها من الجوانب ما هو أشمل من ذلك. وقد يكون هناك تفرقة بين ميزانية البرامج وميزانية الاداء على أساس أن الأولى تركز على البرامج، وفي إطارها، تركز على أوجه الصرف؛ بينما ميزانية الاداء تركز على النتائج، وفي اطارها، تركز على الوسائل. ولكن كلا النمطين متداخل في توجهه المختلف عن توجه نمط ميزانية البنود.

ويمكن إيجاز الأسس التي يرتكز عليها أسلوب ميزانية البرامج والاداء فيما يلي:

ـ تحديد البرامج والنشاطات وتحديد أهداف كل منها، وتصنيفها وفقاً لذلك.
ـ ربط نظام الحسابات بتصنيف البرامج والنشاطات.
ـ تجزئة البرامج إلى وحدات أصغر كلما كان ذلك ممكناً، واستخدام وسائل القياس للبرامج والأعمال وتقويم الأداء.

ففي كثير من الأحيان قد يكون برنامج موزعاً بين أكثر من جهة حكومية، وفي أحيان أخرى قد تقوم جهة واحدة بعديد من البرامج. والحالة الثانية أسهل نسبياً من الأولى لامكانية فصل كل نشاط أو برنامج على حدة داخل الجهة الحكومية الواحدة. أما في الحالة الأولى فإن ادارة البرنامج وتنفيذه يتمان بصورة غير متكاملة ومن قبل أكثر من جهة. وتتضح جلياً صعوبة تغيير الهيكل التنظيمي على مستوى الدولة ككل

باعتباره مطلباً رئيسياً من مطالب تطبيق أسلوب ميزانية البرامج والاداء. غير أنه من الممكن، دون صعوبة كبيرة، القيام ببعض التغييرات غير الجذرية في هذا الهيكل لتحقيق التوافق بينه وبين البرامج والنشاطات المحددة التي تقوم بها كل جهة.

كما يتطلب استخدام أسلوب ميزانية البرامج ربط نظام الحسابات والنظام المالي في الأجهزة الحكومية، بتصنيف البرامج والأنشطة، وذلك لاحداث التوافق بين هذا النظام وتصنيف البرامج ومختلف أنشطة هذه الأجهزة. إذ يتعذر في اطار الادارة السليمة فصل أهداف أي برنامج أو نشاط عن التكاليف المتعلقة به على أن يكون حساب التكاليف في ضوء الايراد الفعلي والموارد المستخدمة في تنفيذ المشروع. وسواء أكانت الحسابات وفقاً للقاعدة النقدية، أم لقاعدة حساب الاستحقاق، فإنها لا تفيد إلا في أغراض المساءلة والرقابة دون أن تكون لها قيمة مهمة في مجال قياس التكاليف الحقيقية لتحقيق هدف معين.

ويعد قياس الناتج من بين مطالب أسلوب ميزانية البرامج والاداء، اذ بعد أن يتم الربط المطلوب بين نظام الحسابات والنظام المالي من ناحية، ونظام تصنيف البرامج والاداء من ناحية أخرى، وبعد أن يهيأ نظام لحسابات التكاليف يوضح التكاليف الفعلية لبرنامج أو نشاط معين، يبقى لهذا الأسلوب مطلب آخر وهو قياس ناتج ذلك البرنامج أو النشاط. ويقتضي ذلك التعرف على تكاليف الوحدة وإيجاد معايير أو أنماط يمكن استخدامها لأغراض المقارنة، وهذا ما يفيد في تحقيق مبدأ الاقتصاد والكفاية في الأعمال الحكومية.

ومما يبرز الطابع الاداري في أسلوب ميزانية الاداء إقامته على أساس تطوير هيكل الاعتمادات، وتحسين الأنظمة الادارية وقواعد قياس العمل. ويبرز هذا الاسلوب خطط العمل وتكاليف العمل. ولا شك في أن تحديد التكاليف على أساس المهام يساعد في رسم سياسة خدمات الأجهزة الحكومية. كما ترتبط بهذا النوع من الميزانية وسائل تحسين وتقويم الاداء واستخدام محاسبة التكاليف في العمليات الحكومية.

وتضيف ميزانية الاداء الكثير إلى مسؤوليات الوحدات الادارية باعتبارها وسيلة تحليل توضح لهذه الوحدات مدى مساهمتها في البرامج وتكاليف هذه المساهمة، بحيث يصبح لهذه الوحدات دور أساسي في اعداد الميزانية.

كما يقتضي هذا الأسلوب من أساليب الميزانية، في كل مرة تطلب فيها الاعتمادات اللازمة، اظهار البرامج والانشطة بما في ذلك بيانات عن حجم العمل، وتكلفة الوحدة وغيرها من البيانات المتعلقة بالاداء وقياس الانتاجية. إذ توضح ميزانية

الاداء كلاً من النتائج المستهدفة والبيانات اللازمة لقياس الانجازات المتحققة.

وبذلك تساعد ميزانية الاداء في عملية اتخاذ القرارات وخدمة الأهداف الادارية على مستوى الاقسام والوحدات، نظراً لتركيزها على قياس التكاليف والنتائج على مستوى النشاطات التفصيلية للاقسام والوحدات، فضلاً عن استخدامها بصورة أساسية في الرقابة على التكاليف وتحسين مستوى الاداء. فإدارة الطرق مثلاً يهمها التعرف على تكلفة الوحدة وقياس حجم العمل، ومحاولة الاستفادة إلى أقصى حد من المبالغ المعتمدة للطرق. ومن هنا تبرز أهمية ميزانية الاداء كوسيلة ادارية في اتخاذ القرارات على مستويات معينة، وإن كانت لا تساهم بصورة كبيرة في اتخاذ القرارات على المستوى الأعلى، أو في رسم البيانات العامة وتوزيع الموارد بين أوجه الانفاق المختلفة.

٢ ـ نظام التخطيط والبرمجة والميزانية

أ ـ يقوم نظام التخطيط والبرمجة والميزانية على الأسس التالية:

ـ تحديد الأهداف القومية تحديداً دقيقاً وترتيب أولوياتها.
ـ تحليل وتطوير البدائل المختلفة للأهداف بأكبر قدر من الفعالية.
ـ الحصول على معلومات دقيقة عن التكاليف المحتملة للبرامج والنتائج المتوقعة من هذه البرامج على مدى سنوات عديدة.
ـ رفع مستوى أداء الأجهزة الحكومية لضمان الحصول على خدمة توازن النفقات المخصصة لها.

ونظراً لتركيز نظام التخطيط والبرمجة والميزانية على الأهداف القومية العليا، فإنه يختلف عن الأسلوبين السابقين (ميزانية البنود وميزانية البرامج والاداء) في مجال اعداد التقديرات، إذ يبدأ اعداد التقديرات وفقاً لهذين الاسلوبين من أدنى المستويات الإدارية، ثم تصعد كل من هذه التقديرات إلى المستوى الأعلى إلى أن تستكمل ميزانية الوزارة أو المؤسسة ككل. بينما تعد التقديرات لمختلف المستويات وفقاً لنظام التخطيط والبرمجة والميزانية في ضوء الأهداف التي تحدد أولاً على المستوى الأعلى، بحيث يسمح تحديد الاهداف على هذا النحو بتحليل البدائل المختلفة المحققة لها. فهدف برنامج الطرق مثلاً ليس مجرد بناء الطرق ذاتها وإنما نقل السلع والخدمات بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية والأمان، ولذلك يتعين تحليل ودراسة مختلف وسائل تحقيق هذا الهدف كالنقل الجوي بالطائرات، أو النقل البري سواء بالسكك الحديدية أم بالسيارات، حتى يمكن تقرير أفضل صورة لتنفيذ البرنامج.

ولما كان نظام التخطيط والبرمجة والميزانية يعتمد على تحليل النتائج وقياسها فضلاً عن قياس التكاليف لعدد من السنوات دون الاقتصار على سنة واحدة، فإن المقارنة بين البدائل المختلفة تأتي على أساس كل من النتائج أو التكاليف الكلية لكل بديل على حدة.

ورغم المزايا التي لا تخفى لنظام التخطيط والبرمجة والميزانية فقد واجه انتقادين أساسيين فيما يتعلق باتخاذ القرارات: الأول، انه يغفل الجوانب الانسانية وتلك التي لا تقبل القياس الكمي اكتفاء بالتركيز على الجوانب التي يمكن اخضاعها لحسابات التكاليف. الثاني، انه يحاول استخدام الأرقام بالنسبة إلى العناصر التي لا تقبل القياس مما يؤدي إلى عدم ترشيد القرارات.

ولا يخفى أن ميزانية الدولة هي الأداة التي يستعان بها - بصفة عامة - للقيام بثلاث وظائف رئيسية. وهي: **التخطيط** وذلك بتحديد وترتيب الأهداف وفقاً لأولوياتها، **والادارة** وذلك ببرمجة الاهداف التي تم تحديدها وترتيبها بترجمتها إلى برامج ومشروعات وتصميم أجهزتها التنفيذية وتحديد مستلزمات التنفيذ البشرية والمالية، **والرقابة** وذلك لضمان سلامة تنفيذ قرارات وتعليمات الادارة العليا. وما من شك في أن نجاح الميزانية في تحقيق أهدافها رهن باعطاء قدر متساوٍ من الاهتمام بهذه الوظائف الثلاث لتحقيق الترابط والتناسق فيما بينها وهو أمر لم يتوافر خلال مراحل تطور الميزانية حتى في الدول المتقدمة، إذ أثبتت تجارب هذه الدول أن كلاً من التخطيط والادارة والرقابة كان في تنافس مستمر أدى إلى استئثار إحدى هذه الوظائف بالاهتمام دون غيرها[٢]. ولذلك يسعى نظام التخطيط والبرمجة والميزانية الى تحقيق هذه الوظائف الثلاث مجتمعة ووضع كل منها على مستوى واحد من الأهمية.

ب - ويرجع ظهور نظام التخطيط والبرمجة والميزانية إلى عدة عوامل منها:

- ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي سواء على مستوى المشروع أم على مستوى النشاط الانتاجي للمجتمع في مجموعه.

- استنباط أساليب فنية حديثة لجمع وتحليل البيانات واستخدامها في اصدار القرارات، الأمر الذي مكن من وضع خطط على أسس موضوعية من ذلك بحوث العمليات وتحليل النظم وتحليل التكلفة والفعالية وتحليل التكلفة والعائد (أو المنفعة).

- انتشار التخطيط القومي بين دول العالم التي حرصت على ربط ميزانياتها بخططها القومية.

---

(٢) Allen Schick, «The Road to PPB: The Stages of Budget Reform,» *Public Administration Review*, vol. 26, no. 4 (December 1966), p. 248.

٣ ـ ميزانية قاعدة الصفر

ولقد حظيت هذه الطريقة في اعداد الميزانية باهتمام كبير في بعض الدول المتقدمة وهي طريقة تضفي الكثير من المرونة على عملية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالميزانية. وهذه الفلسفة في اعداد الميزانية ليست جديدة ويمكن استخدامها مع أي أسلوب من أساليب الميزانية. وهي في جوهرها تتركز على أن إعداد الميزانية يجب أن يتم باعادة تقويم شامل للأهداف والوسائل والموارد بصرف النظر عما هو قائم فعلاً، وكان الدافع الأساسي وراء مثل هذه الطريقة هو تخصيص التكاليف والقضاء على الاهدار. ورغم أن الفكرة الأساسية في ميزانية الصفر تبدو بسيطة فإن تطبيقها تكتنفه بعض التعقيدات وتوجد مداخل كثيرة في تطبيقها(٣). وميزانية قاعدة الصفر تخرج عن مبدأ الزيادة أو عدم الزيادة ارتكازاً على البرامج القائمة (دون تأثير على المستوى الحالي) هل الزيادة المقترحة للبرنامج (أ) أهم من الزيادة المقترحة للبرنامج (ب) كما يحصل في الأساليب الأخرى للميزانية حيث يدور التحليل في حيّز هذه الزيادات المقترحة بين الموافقة عليها أو تقليصها أو عدم الموافقة عليها؟ ومن هنا فإن ميزانية قاعدة الصفر تعطي لمتخذي القرارات فرصة أفضل للاختيار بين عدد أكبر من البدائل، ولا تنطلق من مبدأ أن الأنشطة القائمة يجب أن تستمر، وإنما هي قابلة للالغاء أو التعديل الجذري في الوقت الذي تنشأ فيه أنشطة أخرى أو تتوسع بعض الأنشطة القائمة.

وتعتمد ميزانية قاعدة الصفر على ثلاثة عناصر:

- تعريف وحدات القرار.
- تحليل وحدات القرار واعداد مجموعات قرار.
- الترتيب.

وتمثل وحدات القرار أدنى المستويات التي تشملها الميزانية عادة وقد تكون هذه الوحدات برامج أو وظائف أو مراكز تكاليف أو وحدات تنظيمية، غير أن المتطلب الأساسي هو أن يكون لكل وحدة مدير يتمتع بالسلطات الفردية لتحديد الأولويات وإعداد الميزانية لكل الأنشطة التي تدخل في اطار الوحدة.

والتحليل الأساسي الذي يرتكز عليه، مسمى ميزانية قاعدة الصفر، هو إعادة

(٣) C. Taylor, «Introduction to Zero-Base Budgeting,» in: F. Kramer, ed., *Contemporary Approaches to Public Budgeting* (Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, Inc., 1979), pp. 149-160.

فحص الأهداف والوظائف والأعمال في كل وحدة من وحدات القرار، وفي مثل هذا التحليل تطرح الأسئلة التالية:

- ما هي النتائج فيما لو ألغيت الوحدة نهائياً؟
- كيف يمكن تحقيق أهداف الوحدة بأقل التكاليف؟
- كيف يمكن تحسين العمل التنفيذي في الوحدة؟

ويتبع هذا التحليل للاهداف والانشطة والأعمال التنفيذية أن يقوم مدير الوحدة بتصنيف الانشطة في مجموعات قرار ويرتبها حسب الأولوية. ويجب أن تكون النتائج والتكاليف لكل مجموعة مهيأة لمراجعة تقوم بها الجهات الادارية الأعلى، والمرحلة الأخيرة من مراحل التحليل داخل الجهاز الحكومي هي قيام الادارة العليا بتصنيف مجموعات القرار الواردة من وحدات القرار المختلفة وترتيبها حسب الأولوية.

والمشكلة أن الأساليب الحديثة في الميزانية تحتاج إلى توافر مقومات أكثر من تلك التي يتطلبها الأسلوب التقليدي في إعداد الميزانية، فهي تحتاج إلى تدفق دقيق للمعلومات المالية والمحاسبية، وإلى نظام محاسبي متطور يمكن على أساسه قياس الأداء، ومثل هذا الأسلوب يتطلب أنظمة إدارية مساندة، وكل ذلك يتطلب كفاءات يندر أن توجد في الدول النامية. ومثل هذه الأساليب تهتم بجانب الادارة وذلك ببرمجة الأهداف التي تم تحديدها وترتيبها وتحديد مستلزمات التنفيذ المالية والبشرية، وتهتم إلى جانب ذلك كله بالرقابة وذلك لضمان سلامة تنفيذ البرامج وتحقيق الأهداف بناءً على معايير موضوعية لا ينصرف اهتمامها الكلي إلى التفاصيل الشكلية وإنما يرتكز على تقويم الاداء. والاتجاهات الحديثة في الميزانية لا تعتمد على مبدأ الزيادة أو التخفيض انطلاقاً مما هو قائم فعلاً، وإنما تعنى بالتقويم الشامل للاهداف والوسائل والموارد بصرف النظر عما هو قائم فعلاً.

إن حُسن استخدام الموارد المالية، وتثميرها للحصول على أفضل ناتج ممكن، جانب أساسي من جوانب ادارة التنمية. كما أن الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية معاً هو الوسيلة الجوهرية لإدارة التنمية. ومهما كان حجم الوفرة المالية والزيادة الميسورة في الموارد المالية عن طريق زيادة الناتج النفطي أوزيادة أسعاره فإن ذلك لا يلغي أهمية الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية، وذلك بتوجيهها في قنواتها الصحيحة من خلال البرامج والمشاريع المعدة اعداداً جيداً لتحقيق أهداف التنمية. إن عدم الاكتراث بالاستخدام الأمثل للموارد المالية يعني عدم الاكتراث بادارة التنمية، وعدم الاكتراث بادارة التنمية يعني عدم الاكتراث بالتنمية. ويبدو أن الموارد المالية الميسورة والتي لا تقابلها مشاريع وبرامج معدة إعداداً جيداً قد خلقت ما يعرف

بضيق الطاقة الاستيعابية، وأوجدت اتجاهاً متعاظماً نحو الانفاق، وعدم اكتراث بمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية، واعتماداً على الوفرة المالية في امتصاص الأخطاء واستيعاب الاهدار.

ان الميزانية تخصيص لاعتمادات مالية في سبيل تقديم الخدمات وتنفيذ البرامج والمشاريع. ويجب ألا تكون الميزانية بياناً إنفاقياً يشغل حيزاً إعلامياً كبيراً كلما علا رقمه، مع أن الزيادة في رقم الميزانية لا تعني بالضرورة أن الانفاق موجه الوجهة الصحيحة، ولا تعني بالضرورة أن الناتج المتحقق سيكون كبيراً. ومثل هذه الزيادة في رقم الميزانية لا تعدو أن تكون زيادة في الموارد المالية الميسورة عن طريق زيادة الناتج النفطي، أو زيادة أسعاره، وليست مؤشراً على زيادة الانتاجية، أو زيادة القدرة الذاتية للاقتصاد القومي، أو زيادة فعالية ادارة التنمية. إن الدور الأساسي للميزانية الذي تتطلبه ادارة التنمية يتجاوز هذا الكشف الانفاقي الاعلامي، ويرتكز على تخصيص مدروس للاعتمادات المالية لتقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع والبرامج في اطار أهداف محددة ومعروفة. وهنا يأتي ارتباط الميزانية بالتخطيط وتلاحمهما معاً في سبيل الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية. ولا يمكن أن يكون هذا الارتباط وهذا التلاحم دون أن يكون أسلوب الميزانية أسلوباً يخدم أهداف التخطيط وتقويم الاداء، كما يخدم هدف الرقابة. ولذلك فإن الوفرة المالية يجب ألا تكون عاملاً مثبطاً يقلل من أهمية الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية، ويساعد على عدم الاكتراث بمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية، لأن الوفرة في هذه الاقطار ليست وفرة دائمة ويجب أخذ المستقبل في الحساب، والاهدار في استخدام هذه الوفرة سيكون على حساب المستقبل.

رابعاً: مدى فعالية الأخذ بالانماط المتطورة للميزانية

وإذا كانت الأنماط المتطورة مثل ميزانية الاداء والبرامج أو ميزانية التخطيط والبرمجة أو ميزانية قاعدة الصفر قد تم تطبيقها في بعض الدول المتقدمة وحالفها قدر من النجاح، فإنه ليس ثمة شك في أن مثل هذه الأنماط المتطورة لا تعدو كونها وسيلة في اطار توجه محدد، وأهداف واضحة وأولويات مدروسة ومنتقاة. وتبقى سلامة التوجه والرشد في اتخاذ القرار في إطار أولويات وأهداف واضحة هي المحور الرئيسي لأي نمط من أنماط الميزانية، حتى تكون الميزانية وسيلة فعالة تسندها القدرة الكفؤة المدربة على الاعداد ومتابعة التطبيق. ففي فرنسا على سبيل المثال جرى التركيز على

مفهوم ترشيد اختيارات الميزانية. وهناك عدة مفاهيم بالنسبة إلى هذا النمط يمكن تصنيفها كالتالي[٤]:

- مفهوم توضيح الغايات المرجوة لكل قرار تتخذه الوحدة الادارية.
- المفهوم المتعلق بتحليل وسائل عمل الوحدة الادارية.
- المفهوم الذي يربط بين الغايات وبين الوسائل الفعالة لتحقيقها. والغايات توضح المفاهيم الاساسية للحكومة وتوجهها.

وفي ظل هذا النمط هناك ترابط وتفاعل مستمر بين الغايات والوسائل، ويعمل ترشيد اختيارات الميزانية على ايجاد تنسيق بين مشروعات الانفاق المختلفة، كما يحلل التكاليف اللازمة في اطار تخطيطي مع ضمان سلامة الرقابة على الصرف ومستوى الاداء ومدى تحقيق الغايات المرجوة. وربما يقترب هذا النمط في مضمونه من نمط ميزانية التخطيط والبرمجة، ولكنه ليس بالضرورة مطابقاً له. ومن هنا يمكن التأكيد على أن المضمون الجوهري للميزانية يجب أن يتجاوز الاطار التقليدي لميزانية البنود الذي يعتمد على مجرد تقدير للايرادات وتوزيع عشوائي أو شبه عشوائي لتلك الايرادات على أوجه الانفاق المختلفة، دون وجود أهداف وغايات واضحة ومحددة، ودون تحليل للوسائل الفعالة نحو تحقيق تلك الاهداف ضمن اطار زمني يتجاوز الاطار السنوي للنمط التقليدي للميزانية، مع سلامة الرقابة على الصرف وعلى مستوى الاداء، وعلى مدى تحقيق الاهداف والغايات.

ان نمط ميزانية البنود هو النمط المستخدم ليس في هذه الاقطار فحسب، ولكن في الاقطار العربية اجمالاً. وهو النمط التقليدي الذي يركز على الرقابة على الصرف، بصرف النظر عن مدى سلامة توجه هذا الصرف، ومدى مستوى الاداء لأنه لا يعتمد على وجود أهداف محددة وواضحة لمسار تنموي. ولقد كانت هناك محاولات في بعض هذه الاقطار وبعض الاقطار العربية الاخرى للأخذ بنمط ميزانية البرامج، إلا أنه غلبت الشكلية على الأخذ بهذا النمط، ففي الكويت على سبيل المثال كان أقصى ما وصلت إليه أي وزارة أو ادارة حكومية هو تجميع أنشطتها القائمة فعلاً في مجموعات وظيفية، مع اعتبار كل مجموعة برنامجاً، غير أن الأهداف لم تكن واضحة ولذلك فإنه عند إعداد أي وزارة لمشروع ميزانيتها لا تجد من الأهداف ما يكون منطلقاً رئيسياً لها. ونظراً لعدم وجود أهداف واضحة ومحددة، فإن كل وزارة تسترشد بحجم مصروفات العام الماضي إضافة إلى نسبة مئوية ممثلة لزيادة الاعتمادات المطلوبة للعام

---

(٤) محمد سعيد فرهود، «الاتجاهات الحديثة في الميزانية: ترشيد اختيارات الميزانية،» مجلة الادارة العامة (معهد الادارة العامة، الرياض)، العدد ٣٢ (شباط/ فبراير ١٩٨٢)، ص ١١ - ١٢.

المقبل[5]. ويؤكد عبدالعزيز محمود هلال، في دراسة عن الميزانية في الكويت، أن نقطة الانطلاق في ميزانية البرامج تتمثل في تحديد الاحتياجات العامة للمجتمع، والخطوة التالية تتمثل في توزيع الموارد وفقاً لأولويات، وفي حدود الموارد المتاحة، ومن ثم التعرف على السبل المطلوب اتباعها لتلبية الاحتياجات[6] وفقاً للأولويات والأهداف وبأقل التكاليف الممكنة. ويضيف أنه على الرغم من أن وزارة المالية طلبت في وقت من الأوقات - في الاتجاه نحو ميزانية البرامج - من كل وزارة أو ادارة حكومية اعداد تصور لتقديرات مصروفاتها وفقاً لاحتياجاتها، إلا أن الاستجابة كانت معدومة لأن الوزارات والادارات الحكومية لا تعرف الاتجاهات العامة لسياسة الدولة فيما يتعلق بأنشطتها. كما أنه لم يكن هناك تحليل للبدائل من حيث التكاليف والمردود في سبيل تحقيق الاهداف. ويظل السبب الرئيسي وراء ذلك عدم وجود أهداف واضحة ومحددة[7]، ولذلك فانه لم يكن في الامكان تطبيق نمط ميزانية البرامج حتى في أبسط مفاهيمه. وتجدر الاشارة إلى أن هناك محاولات مماثلة في بعض أقطار المنطقة، إلا أنها لم تكن محاولات جادة، وافتقرت إلى المرتكزات الرئيسية المتمثلة في هذا النمط. ولعل عدم وجود أهداف واضحة ومحددة، أو حتى سياسة عامة محددة، لها توجه واضح، يعتبر في حد ذاته مؤشراً على أنه لم يكن هناك توجه تنموي واضح الاهداف. ولهذا لم تكن هناك أولويات، أو على الأقل لم تكن هناك أولويات مدروسة لها أهدافها الواضحة. ومن ثم ظلت المسألة شكلية وغلب على اعداد الميزانية عشوائية التقديرات، كما غلبت على القرارات العامة أصلاً العشوائية. ويبدو أن موضوع التكاليف في حقبة الطفرة النفطية لم يكن موضوعاً مهماً، ناهيك عن أهمية تقصي وتحليل البدائل ومقارنة التكاليف بالمردود، وتكوين رصيد من البيانات والمعلومات والاحصاءات الدقيقة التي يرتكز عليها تحليل البدائل، وتساعد في تقصي الوسائل الممكنة للوصول إلى أهداف الاولويات بأقل التكاليف، وتأهيل وتدريب العمالة للارتقاء بمستوى أدائها كمدخل رئيسي من مدخلات التكاليف والكفاءة والفعالية. ويوضح ذلك أن القيادات السياسية والادارية ليس لديها تصور واضح يمكن على أساسه انتقاء الاولويات، وتتحدد حتى الاهداف التفصيلية والمسار التنفيذي لتحقيق تلك الاهداف.

ومن الواضح ان مثل هذا التوجه شكلي، إذ ان عدم وجود أهداف واضحة

---

(٥) عبد العزيز محمود هلال، «تطوير منهج الموازنة العامة لدولة الكويت،» مجلة الاقتصاد والادارة (جامعة الملك عبدالعزيز)، (رجب ١٤٠١)، ص ١٦٤.

(٦) المصدر نفسه، ص ١٦٥.

(٧) المصدر نفسه، ص ١٦٦.

ومحددة لا يمكن من تقصي الوسائل الفعالة للوصول إلى التنمية المنشودة، ولا يمكن أن تكون الميزانية من بين تلك الوسائل الفعالة بصرف النظر عن نوعية النمط المستخدم. ولهذا فإن محاولة الاخذ بنمط ميزانية البرامج تبدو محاولة غير جادة، إذ ان مثل هذا النمط يعتمد على وجود أهداف واضحة ومحددة. ومثل هذه الأهداف الواضحة والمحددة ينبغي أن تكون في اطار توجه تنموي فعلي، وتصور واضح، وارادة جادة، من قبل السلطات السياسية وكذلك القيادات الادارية. وليس ثمة شك في أن ذلك يتطلب مشاركة من الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة ترتكز على وعي هذه الأجهزة وادراكها لمتطلبات التنمية الفعلية. إذ ان تحديد الاهداف العامة والأولويات الرئيسية هو قرار سياسي. ولكن في اطار ذلك يمكن للاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة أن تضع الاهداف التفصيلية، وتهيىء الاسباب والوسائل الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف، ومن بين ذلك الموارد المالية التي يتم اعتمادها في الميزانية في نسق ينسجم مع الاهداف العامة والأولويات الرئيسية، كما ينسجم مع الاهداف التفصيلية. وليست الموارد المالية وحدها، وفق هذا النسق المدروس، كفيلة بتحقيق تلك الاهداف، سواء أكانت عامة أم تفصيلية. إذ انه يجب أن يكون هناك ارتقاء بمستوى الاداء وتقليص للتكاليف، ومثل هذا الأمر يقتضي تغييراً جذرياً في تنظيم وسلوكيات الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وإن كان ذلك أيضاً يمثل جزءاً من قضية أكبر هي قضية توجه وسلوكيات القيادات السياسية والادارية، وكذلك قضية توجه وسلوكيات الافراد في المجتمع حتى يتضافر كل ذلك في سبيل ترسيخ توجه عام يرشد الانفاق ترشيداً فعلياً وفق معايير الجدوى الاقتصادية بمنظورها الشامل.

ولذلك فإن محاولة الكويت للأخذ بميزانية البرامج لم تكن ناجحة، وما كانت ناجحة كذلك محاولة عدد من أقطار المنطقة والأقطار العربية الأخرى. وما زال نمط ميزانية البنود بصورتها التقليدية البدائية هو النمط المستخدم، وفي ظل هذا النمط وبهذه الصورة لا يمكن أن يكون هناك ترشيد فعلي للانفاق، وترشيد للقرار سواء على مستوى القيادات السياسية والادارية أم ما دونها. وتظل المسألة في توزيع الموارد المالية كما هي مسألة أقرب إلى العشوائية، وتعتمد على معايير غير موضوعية في الغالب. وقد لا يكون للمعايير الاقتصادية بمنظورها الشامل أو غير الشامل أي دور.

وحتى ميزانية قاعدة الصفر، وهي من أحدث أنماط الميزانية، لا تخلو من بعض الصعاب وحتى الثغرات. وهناك عوامل متعددة حالت دون نجاح تطبيقها، ومن أبرزها صعوبة الغاء البرامج القائمة، حتى وإن تبين أن هناك برامج أفضل منها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن هذا النمط نجح إلى حد ما بالنسبة إلى البرامج القابلة احتياجاتها للنقاش. أما البرامج الاستحقاقية والتي لا بد من مواجهة تكلفتها

تطبيقاً للوائح أو أنظمة صادرة بخصوصها، فإن هذا النمط لم يحالفه النجاح بالنسبة إليها. وفي كثير من الأحيان فإن هذا النمط لم يغير الطريقة التقليدية لاعداد الميزانية التي تعتمد على حتمية اجراء زيادة سنوية في الاعتمادات، ويمكن القول ان هذا النمط يمكن أن يتحالف مع أي نمط آخر للميزانية. ومن أهم مشاكله الزيادة الكبيرة في حجم العمل المكتبي، والوقت المستنفد، ومعارضة المديرين له في بعض الأحيان، وخصوصاً عندما تكون البرامج تحت الدرس لرفضها أو قبولها، أو تغيير أو تعديل مسارها، كما أن المديرين لا يركزون إلا على البرامج التي يتولون الاشراف عليها، دون نظرة شمولية إلى برامج المنظمة، أو الوزارات ككل، وذلك من حيث التوزيع الأمثل للموارد المتاحة. وليس ثمة شك في أن تطبيقه في الدول الثانية أكثر صعوبة، إذ يتطلب جهد الأجهزة المتطورة لتجميع البيانات وحفظها وتحليلها، إضافة إلى الزيادة الكبيرة في حجم العمل المكتبي(٨).

وتجدر الاشارة مرة أخرى إلى أن تطبيق نمط متطور في الميزانية كقاعدة ميزانية الصفر يمكن أن تكون له فوائد جمة. ولكن هذه الفوائد لا تتحقق ما لم تكن هناك رغبة جادة وملتزمة لتطبيق هذا النمط، إذ ان أي محاولة لتطبيقه لن يحالفها النجاح دون ذلك، شأنها شأن محاولات تطبيق ميزانية البرامج. وتبقى القضية الأكثر أهمية هي قضية تحديد المسار التنموي السليم ضمن تصور واضح وارادة جادة وأهداف محددة وأولويات منتقاة، ثم يأتي بعد ذلك دور أهمية البيانات والمعلومات والاحصاءات كوسائل لترشيد القرار، سواء بالنسبة إلى الأهداف والأولويات، أم بالنسبة إلى التخطيط أم بالنسبة إلى الميزانية. ولعله يختلف الوضع قليلاً بالنسبة إلى ميزانية قاعدة الصفر، حيث انه يمكن ان تطبق حتى مع الاخذ بأي نمط آخر من أنماط الميزانية بما في ذلك ميزانية البنود. صحيح أن نمط ميزانية قاعدة الصفر يقترب كثيراً من نمط ميزانية التخطيط والبرمجة، من حيث اعتماده على برامج وتحليل وتقصٍّ لأهداف البرامج والبدائل المختلفة والوسائل المختلفة التي يمكن من خلالها تحقيق تلك الاهداف. وكل ذلك يعتمد كما يعتمد أي نمط من الأنماط المتطورة للميزانية على رصيد مناسب من البيانات والمعلومات والاحصاءات الدقيقة والموضوعية، وعلى تحليل للتكاليف والمنافع والكفاءة والفعالية. ولكن ميزانية قاعدة الصفر تتجاوز ميزانية التخطيط والبرمجة في كونها، إضافة إلى كل ذلك، لا تنظر إلى البرامج المستمرة على أنها برامج يجب استمرارها مع تقصي الوسائل المختلفة وتحليل منافعها وتكاليفها، ويكون الأمر بالنسبة إلى البرامج المستجدة هو البحث عن البدائل المختلفة، وتحليل جدواها، والاختيار بين

---

(٨) أنظر: Frank D. Draper and Bernard T. Pitsvada, «ZBB Looking Back after Ten Years,» *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1 (January-February 1981), pp. 76-83.

البرامج المختلفة والبدائل المختلفة للبرنامج الواحد بناء على رصيد من المعلومات والبيانات والاحصاءات الدقيقة والموضوعية التي ترشد الاختيار. فميزانية قاعدة الصفر تنظر إلى كل برنامج من البرامج القائمة ابتداء، وذلك من نقطة الصفر. ويكون الوضع بالنسبة إليها هو الوضع نفسه بالنسبة إلى البرامج المستجدة، حيث ينظر إلى البرامج جميعها من نقطة الصفر، ويعاد تقويم كل برنامج ومدى جدواه في ضوء المعايير الاقتصادية مقارنة بالبرامج البديلة، ويجري تحليل دقيق للتكاليف والمنافع والكفاءة والفعالية، ومن ثم فإن النظرة التقويمية تكون شاملة من الاساس بالنسبة إلى كل برنامج. وفي هذا خروج عن النمط التقليدي للميزانية الذي يعتمد عادة على زيادة معينة في الاعتمادات بالنسبة إلى أوجه الانفاق المختلفة التي تبقى مستمرة، كما أن فيه خروجاً حتى على الانماط المتطورة للميزانية مثل ميزانية الاداء والبرامج، أو ميزانية التخطيط والبرمجة، رغم أن هذه الأنماط المتطورة يفترض أنها اعتمدت هذه البرامج بعد تحليل وتقصٍّ للبدائل المختلفة، كما اعتمدت على تحليل للأسباب والوسائل والتكاليف والنتائج والكفاءة والفعالية. إذ ان هذه البرامج تخضع مرة أخرى لاعادة تقويم شامل من الأساس، شأنها في ذلك شأن البرامج المستجدة. وليس ثمة شك في أن ذلك يضيف عبئاً كبيراً بالنسبة إلى اعداد الميزانية، غير أنه يعطي الفرصة لاعادة دراسة الجدوى من وراء بعض البرامج، وان كان اختيارها من حيث المبدأ قد تم وفقاً لمعايير الجدوى. إلا أنه ربما كانت هناك بعض المستجدات والتطورات التي تجعل إعادة التقويم الشامل ذات جدوى، وان اضافت عبئاً أكبر بالنسبة إلى إعداد الميزانية، كما أنها تستنفد وقتاً أطول في سبيل القيام بتلك المهمة التقويمية الكبيرة.

وربما بدا أن ميزانية قاعدة الصفر يمكن تطبيقها أو تطبيق مضمونها الأساسي حتى في ظل الأخذ بنمط ميزانية البنود. وعليه فإن الوضع يمكن أن يرتكز على إعادة النظر بصورة شاملة بالنسبة إلى كل جهاز حكومي ومؤسسة عامة، وكذلك إعادة النظر بصورة شاملة بالنسبة إلى كل وجه من أوجه الانفاق. ويمكن على أساس ذلك الغاء بعض الأنشطة واحلال أنشطة أخرى محلها، وكذلك إلغاء بعض أوجه الانفاق وتوجيهه نحو أوجه أخرى.

وكما سبقت الاشارة، فإن ميزانية التخطيط والبرمجة نمط قد تعتوره بعض الثغرات، أو قد تتمثل فيه صعوبات متعددة. ولكن من الممكن لأقطار المنطقة أن تأخذ به ولو في اطار مبسط، غير أنه لا يخلّ بالمضمون الأساسي لهذا النمط. وهذا الاطار المبسط يقتضي أن تكون هناك خطة مرتكزة على تصور واضح وارادة جادة لمضمون التوجه التنموي السليم، وفي اطار أهداف محددة، وبناء للقدرة المؤهلة لتحقيق تلك الاهداف في مناخ تتمثل فيه المشاركة المجتمعية الفاعلة والفعالة.

وبالنسبة إلى البيانات، والمعلومات، والاحصاءات، فإنه من الضروري أن يكون هناك حد أدنى على الأقل من الرصيد من كل ذلك. وهو رصيد من المفروض أن تتمثل فيه الدقة والموضوعية. كما أن البدائل يمكن أن تكون بدائل محدودة، وكل ذلك في اطار التصور الواضح لمضمون التوجه التنموي، بدلاً من الاغراق في تفاصيل البيانات، والمعلومات، والاحصاءات، وتفاصيل البدائل المتعددة. وهو أمر إن كان من الصعب الأخذ به بحذافيره في الدول المتقدمة، فإنه يستحيل الأخذ به كذلك في هذه الأقطار.

ومع التأكيد في أكثر من موضع على أهمية التوجه التنموي السليم والتصور الواضح والارادة الجادة الملتزمة والأهداف المحددة والأولويات المنتقاة، فإنه مما لا شك فيه أن الحاجة ماسة إلى تكوين رصيد من البيانات والمعلومات والاحصاءات الدقيقة والموضوعية التي ترشد في إتخاذ القرار. وما زالت أقطار المنطقة تفتقر إلى مثل هذه البيانات والمعلومات والاحصاءات ولم يعط هذا الموضوع ما يستحقه من عناية مع أنه ركيزة من الركائز لترشيد القرار على جميع المستويات ومسألة لا غنى عنها أبداً، وإلا فإن إتخاذ القرار سيكون مسألة عشوائية أو تقديرية في أحسن الأحوال. ولا يمكن عادة اتخاذ قرار سليم دون الارتكاز على رصيد من البيانات والمعلومات والاحصاءات المتصلة بموضوع القرار. ومن ثم فإن هذه الركيزة الأساسية مطلوبة وضرورية وأساسية سواء بالنسبة إلى التخطيط وتحديد الاهداف وانتقاء الأولويات أم بالنسبة إلى إعداد الميزانية، وإن ظلت الميزانية ضمن اطار النمط التقليدي لميزانية البنود. وكان من الممكن لهذه الاقطار أن تسعى إلى تأهيل وتدريب أفراد ضمن اطار تأهيل وتدريب يعتمد على النوعية والاداء بالنسبة إلى الافراد العاملين في شتى المجالات في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. وإذا كان من الضروري وجود جهاز مركزي للبيانات والمعلومات والاحصاءات، فإن مدى فعالية هذا الجهاز يعتمد على مدى الدعم والتوجه كما يعتمد على الرصيد من الأفراد الذين يعتمد عليهم مثل هذا الجهاز ومدى كفاءتهم وفعاليتهم ومستوى أدائهم. وفي بعض الأحيان فإنه قد يكون من الضروري وجود وحدة خاصة بالبيانات والمعلومات والاحصاءات في كل وزارة أو مؤسسة عامة تتولى اعداد البيانات والمعلومات والاحصاءات التفصيلية في المجالات الخاصة بالوزارة أو المؤسسة العامة. وفي كل الأحوال وحتى على هذا المستوى فإن مدى فعالية مثل هذه الوحدة يعتمد على مدى سلامة التوجه وانضباطه ومدى الدعم ومدى كفاءة الأفراد العاملين فيها، وكذلك على مدى اقتناع القيادات الادارية في الوزارة أو المؤسسة العامة واعتمادها على ذلك الرصيد من البيانات والمعلومات والاحصاءات في اتخاذ قراراتها.

ومما لا شك فيه أن نظم المعلومات المتطورة وأساليبها قد أصبحت ميسورة، مع

أنها وحدها ليست كفيلة بـالوصـول إلى الهدف المنشـود من تكوين رصيـد مناسب من البيـانات والمعلومـات والاحصاءات المـوضوعيـة والدقيقـة، إذ لا بد وأن يكـون هناك الافراد المؤهلون والمدربون القادرون على حسن الاستفادة من هذه النظم والأسـاليب. ومن المعروف أن العديد من الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في كثير من الأحيـان قد لجأت إلى اقتناء الحاسبات الآلية، وربما كان بعضها من الضخامـة بمكان بحيث لا تبرر تكاليفه الفوائد المرجوة من وراء استخدامه، أو لعله لا يتم استخدامـه إلا جزئيـاً لأن طاقته الاستيعابية أكبر بكثير مما تحتاجه الوزارة أو المؤسسـة العامـة. غير أن اقتنـاء الحـاسبات الآليـة لم يعد في كثـير من الأحيان كـونه مـظهراً شكلياً للدلالة عـلى مدى التطور في استخدام الأساليب الحديثة، وإن تم استخدامهـا بصورة جـزئية. وفي كثـير من الأحيان قد لا تتعدى الاستفادة منها حدود بعض الاعمال الروتينيـة البسيطة، بينـما لا تتم الاستفادة منه كما ينبغي بالنسبـة إلى عملية اتخـاذ القرار. ولقـد ساعـد التوجـه الاغداقي الانفاقي على الانخراط في شراء الحاسبات الآليـة بصرف النظر في كثـير من الأحيان عن مدى الجدوى من وراء شرائها ودون تقـدير لمـدى الحاجـة ومدى امكـانية الاستفادة منها في عملية اتخاذ القرارات.

غير أنه من المؤكد أنه يمكن تطوير استخدام هذه الحـاسبات الآليـة بما يمكّن من المساهمة في تـرشيد القـرار والاعتماد عـلى رصيد مؤهـل وكفؤ لتشغيل هـذه الحاسبـات الآلية وتوفير البيانات والاحصاءات والمعلومات الدقيقة والموضوعية التي تمكن متخـذي القرار من اتخاذ القرارات على أسس أكثر موضوعية. وليس ثمـة شك في أن كـل ذلك يظل وسيلة من الوسائل وليس غاية في حد ذاتها، وتظل هذه الـوسائـل قاصرة أو غـير ذات جدوى ما لم يكن هناك حسن استفادة منها في اتخاذ القـرار على جميـع المستويـات سواء بالنسبة إلى تحليل التكاليف والمنافع والكفاءة والفعالية وذلك للاولويات المتعـددة في مجـال التخطيط، أم في مجـال الاستثمار، أم في مجـال الميـزانيـة، وفي كـل مجـال من المجالات المختلفة، إذ ان عملية اتخاذ القرار عملية يـومية وعمليـة مستمرة عـلى جميع المستويات مع التفاوت في مدى أهمية القرار.

الفَصْـل الثّـاني

قَضَايا محْوريَّـة بالنِسـبة إلى الميـزانيَّة

أولاً: أهمية وضوح الأهداف

ان نقطة البداية للمسار السليم، سواء بالنسبة إلى الميزانية أم بالنسبة إلى الاعمال الحكومية إجمالاً، هي تحديد الاهداف. ويجب أن تعمل الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في ضوء أهداف واضحة، حتى يمكنها أن تؤدي مهامها على الوجه المطلوب وحتى يمكن تقويم مدى أدائها لمهامها على الوجه المطلوب. وفي ظل ميزانية البنود، لوكانت هناك أهداف محددة وواضحة لكل جهاز من الأجهزة الحكومية، وكل مؤسسة من المؤسسات العامة، فإنه، حتى في ظل هذا النمط غير المتطور من بين أنماط الميزانية، يمكن أن يكون اعداد الميزانية وتطبيقها أفضل بكثير مما عليه الوضع في دول العالم الثالث بصفة عامة. وإذا كانت هناك صعوبة في تحديد الأهداف، فإنها ليست من قبيل المستحيل إن كان هناك توجه سليم وارادة جادة لتحديد الاهداف. وليست القضية قضية تحديد أهداف عامة فحسب، ولكن لا بد من تحديد الاهداف التفصيلية التي يمكن في ضوئها أن يؤدي كل جهاز حكومي وكل مؤسسة عامة مهامها على الوجه المطلوب. وتحديد الاهداف يجب أن ينطلق من دراسة موضوعية ودقيقة. وفي دول العالم الثالث لا توجد عادة أهداف محددة وواضحة للأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وبالطبع لا توجد أهداف محددة وتفصيلية لكل جهاز حكومي ومؤسسة عامة. ورغم وجود بعض محاولات الاصلاح الاداري في العديد من هذه الدول، فإن محاولات الاصلاح الاداري لم تنطلق في أكثر الأحيان من نقطة البداية لاستراتيجية مدروسة وشاملة، تدعمها ارادة جادة. ويضاف إلى ذلك أنه قد لا توجد في الغالب الكفاءات المؤهلة والقادرة على وضع مثل تلك الاستراتيجيا، ولا توجد كذلك الكفاءات القادرة على تطبيقها. ومن الممكن لأي متقص أن يدرك أن الموظفين في

الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة لا يعرفون أهداف الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة التي يعملون فيها. والقيادات الادارية في هذه الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وهي المفترض فيها أن تباشر دوراً رئيسياً في التخطيط والتوجيه والمتابعة وقيادة مسيرة العمل، لا تعرف عادة ما هي الاهداف بالتحديد والدقة حتى في الاطار العام، ناهيك عن الاهداف التفصيلية.

وقضية تحديد الأهداف ليست قضية سهلة يمكن أن ترتكز على تصور مجموعة من الاداريين أو السياسيين أو الاقتصاديين أو غيرهم، من خلال عمل مكتبي تنظيري، كما أنها مهمة مستمرة تواكب التغير على الساحة ومقتضيات الظروف المتغيرة وإمكانية التصدي لها. وحتى في الدول المتقدمة قد يصعب تحديد الأهداف بدقة في كل جهاز حكومي ومؤسسة عامة. وقد تبدو القضية بالنسبة إلى بعض الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة أقل صعوبة من بعضها الآخر. وإن كان من الضروري التأكيد على أن المؤسسات العامة يُنتظر منها عادة أن تؤدي مهاماً في سبيل تحقيق أهداف محددة، شأنها في ذلك شأن مؤسسات القطاع الخاص. ولهذا فإن القضية بالنسبة إليها يفترض أن تكون قضية محسومة بطبيعتها، وهي من خلال هذا المنظور يختلف وضعها عن وضع الاجهزة الحكومية. ولقد كانت هناك محاولات جادة في عدد من الدول المتقدمة لتحديد الاهداف العامة والتفصيلية بكل جهاز حكومي ومؤسسة عامة، وكان منطلقها في البداية محاولة تقويم الاداء للاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ومعروف بالنسبة إلى تقويم الاداء أيضاً أن طبيعة المؤسسات العامة تفرض مثل هذا التقويم شأنها في ذلك شأن مؤسسات القطاع الخاص. أما بالنسبة إلى الأجهزة الحكومية فقد كانت الصعوبة في تحديد معايير لتقويم الاداء في بعضها أقل حدّة من بعضها الآخر. ولعله من المعروف أن أبرز المعايير لتقويم الاداء هو وجود أهداف محددة وواضحة حتى على المستوى التفصيلي، وذلك حتى يمكن مقارنة ما تمّ إنجازه وأداؤه بالأهداف التي كان من المفترض تحقيقها. ومثل هذا الأمر يبرز مدى نجاح الجهاز الحكومي أو فشله، أو بمعنى آخر مدى التفاوت في مستوى الكفاءة بين الأجهزة الحكومية وذلك في أدائها لمهامها.

ويبدو أن قضية تحديد الاهداف للأجهزة الحكومية، والمؤسسات العامة في أكثر دول العالم الثالث، ليست القضية التي تحتل درجة متقدمة بين الأولويات بالنسبة إلى القيادة السياسية، وحتى بالنسبة إلى القيادات الادارية. فالقيادة السياسية ليس لديها في الغالب تصور لمدى أهمية تحديد هذه الأهداف. ومن ثم فإنه من غير المنتظر منها أن تكون لديها ارادة جادة واعية، سواء بالنسبة إلى تحديد الاهداف، أم بالنسبة إلى برامج الاصلاح الاداري، أم إلى نمط إعداد الميزانية. وأما بالنسبة إلى القيادات

الادارية فإنه قد تكون من بينها قلة أقدر على وضع التصور المطلوب، ولكنها لأكثر من سبب لا تؤدي ذلك.

ثانياً: أهمية الانتاجية

لقد ركزت معظم أقطار المنطقة، في أعقاب انحسار العائدات المالية من النفط والاتجاه نحو تقليص العمالة الوافدة، على أهمية الاعتماد على العمالة المواطنة وزيادة انتاجيتها. وليس ثمة شك في أن زيادة الانتاجية أمر مهم في كل الأحوال، غير أن هذا التركيز على مفهوم الانتاجية ليس تركيزاً جدياً بقدر ما هو شكلي، إذ يجب أن تكون هناك ارادة جادة ومرتكزات أساسية نحو تحقيق هذا الهدف.

ويؤكد توجيه وزارة المالية في الكويت[1] ـ على سبيل المثال ـ على اعتبار الانتاجية هي المحور الاساسي، وأن ذلك يتطلب من مختلف الوزارات والادارات الحكومية البدء بجدية في عرض تفصيلات محددة عن أهداف الانتاج والخدمات، ولعل عدداً من أقطار المنطقة بدأ يؤكد على أهمية رفع الانتاجية. ومن المعروف أن الانتاجية متدنية، وأن العمالة المواطنة في خضم الاعتماد المتعاظم على العمالة الوافدة خلال حقبة الطفرة النفطية قد زادت اتكاليتها، وربما طغى عدم المبالاة أو عدم الشعور بالمسؤولية إلى حد كبير. وبعد انحسار الطفرةالنفطية بدأ الاتجاه إلى تقليص ألعمالة الوافدة، وإن لم يكن هذا التقليص بالضرورة مدروساً. إذ ان الهدف الأساسي منه هو تقليص بعض بنود الانفاق، مع أن الوضع يقتضي، حتى وإن كان مثل هذا الهدف وارداً، غربلة للعمالة الوافدة للاستغناء عن العناصر غير الكفؤة أو ضئيلة الكفاءة، والابقاء على العناصر الجيدة الكفاءة والأداء، ومحاولة تأكيد مرتكزات المبالاة والشعور بالمسؤولية في العمالة المواطنة التي استمرأت الاتكالية الى حد كبير في حقبة الطفرة النفطية ولم يكن هناك، رغم طوفان العمالة الوافدة، حسن انتقاء لهذه العمالة. ورفع انتاجية العمالة المواطنة لا يأتي من فراغ، ولا يمكن أن يكون مجرد توجه شكلي، إذ انه من الضروري أن تكون هناك استراتيجية لرفع الانتاجية، وهذه الاستراتيجية تعتمد على مرتكزات عديدة من أهمها:

١ ـ وجود المناخ الاداري المساعد على زيادة الانتاجية في اطار حوافز غير مغلوطة. وهذا المناخ الاداري غير موجود في الغالب، ذلك أن لوائح التوظيف،

---

(١) الكويت، وزارة المالية، ادارة الميزانية العامة، تعميم رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٢.

إضافة إلى أن فيها بعض الثغرات أحياناً، وخصوصاً بالنسبة إلى الحوافز، فإنها في كثير من الأحيـان تضمن للعمالـة المواطنـة الاستمـراريـة بصرف النـظر عن كفـاءة الأداء، وبصرف النظر حتى عن المستوى الادنى من القدرة للقيام بـالمهام المـطلوبة بكفـاءة، أو بحد أدنى أيضاً من الكفاءة. ثم هناك فرص الترقي المضمونة أيضـاً إلى حد كبـير، مع أن التفاوت في فرص الترقي يدخل في اطار الحوافز المغلوطـة، إلا أن العمالـة المواطنـة اجمالاً تضمن، إلى جانب الاستمـرارية، فـرص الترقي بصرف النـظر عن الحد الأدنى من معايير الكفاءة والمقدرة.

٢ ـ وجـود المناخ الاداري المسـاعد عـلى زيادة الانتـاجية هـو، في حد ذاتـه، وليد وعي مجتمعي يرسخ ذلك التوجـه. ومن الصعب، وربما من المستحيـل، فصل المنـاخ الاداري عن المنـاخ المجتمعي. ذلك أن العـديد من القيم المجتمعيـة يتغلغـل داخـل المناخ الاداري، ويشكل العديد من القيم الادارية. ولما كانت الوظيفة الحكومية، وفقاً لتلك القيم المجتمعيـة، حقاً مكتسبـاً للعمالـة المواطنـة، فإنها تـظل إلى حد كبـير حقـاً مكتسباً وفقاً للقيم الادارية. كما أن ضآلة الـوعي المجتمعي تجعل الاجهـزة الحكوميـة والمؤسسات العامة بعيدة عن المساءلة، ومثـل هذه المسـاءلة ضروريـة لترسيـخ التوجـه نحو زيادة الانتاجية ورفع كفاءة الاداء.

٣ ـ نـوعية التـأهيـل والتـدريب، إذ ان مؤسسـات التعليم والتـدريب في كثـير من الأحيان كان توجهها كمياً وليس نوعيـاً. ومن المعروف أن التعليم والتـدريب لا يمكن أن يحققا الهدف الأساسي المتمثل، إلى حد كبير، في القدرة الإدارية الكفؤة الأداء طالما كان التوجه بعيداً عن النوعية. وهذه المؤسسات في الغالب مؤسسات بيروقراطيـة، قد تفتقر إلى القيادة ذات الـرصيد الكبـير من المعرفـة والخبرة، كـما أن البرامـج التأهيليـة والتـدريبية قـد تكون بـرامج مـا تم اعدادهـا اعداداً جيـداً، أو تعتـورهـا الكثـير من الثغرات، أو ليس فيها مضامين جوهرية توجد القدرة على اكتساب المعرفة والخبرات، كما توجد القدرة على التقصي والتحليل، والقدرة الذاتية على اثراء الرصيد من التأهيل أو الخبرة. وإضافة إلى كل ذلك فإن الذين يباشرون مهمة التأهيـل أو التدريب قـد لا يكونون أيضاً من ذوي الرصيد الكبير من المعرفة والخبرة. وقد يكـون الاعتماد في كثـير من الأحيان على الوافدين الذين قد لا يكون هناك حسن انتقـاء لهم، بحيث يكونـون من ذوي الـرصيد الجيـد من المعرفـة. أما بـالنسبة إلى الخـبرة فقد تكـون في كثـير من الأحيان خبرة عقيمة لأنها نتاج مناخ اداري عقيم فيه العديد من أوزار البيروقراطية.

٤ ـ حسن إنتقاء القيادات الاداريـة، ذلك أن هـذه القيادات الاداريـة لها دور قـد يكون سلبياً في كثير من الأحيان حينما تكون غير مدركة لأهمية الـدور الموكـل إليها، أو تتقاعس عن القيام بالدور على الوجه الذي تقتضيه التنمية. ومن المعروف أنه في كثـير

من الأحيـان تغلب اعتبارات غـير موضـوعية عـلى الاعتبارات المـوضـوعيـة في انتقـاء القيـادات الادارية. وربمـا ما كـانت القدرة والكفـاءة والفعـاليـة من بـين المـرتكـزات الـرئيسية لانتقـائها، أو ربمـا تحتل مـراتب ثانـوية بـالنسبة إلى اعتبـارات أخـرى غـير موضوعية في الغالب.

٥ ـ ترسيخ الحد الأدنى من حقوق المـواطنة الـذي يرسـخ بالتـالي الشعور بـالانتماء والحماس والاخلاص والحرص على المـال العام وعـلى حسن الاداء. وهذا الحـد الادنى من حقوق المواطنة تقابله واجبات بحيث يتحمل المواطن بعض الأعباء والتكـاليف من خلال شعوره بأهمية دوره وأهميـة مشاركتـه وينطبق ذلـك على المـواطن سواء أكـان في القطاع العام أم الخاص أم ما عداهما. وليس ثمة شك في أن تـرسيخ الحـد الأدنى من حقوق المواطنة يولد وعياً مجتمعياً، بما في ذلك الوعي الاقتصادي، ويكون من نتائجه، وقد سبقت الاشارة إلى أكثرها، الحـرص على حسن الاستفـادة من الموارد، والحرص على المال العام، وكذلك المال الخاص، وتقليص التكاليف وترشيد الانفاق.

ثالثاً: أهمية التخطيط

يتعثر الربط بين التخطيط والميزانية، في ظـل نمط ميزانيـة البنود، في العـديد من دول العالم الثالث، مع أنه يفترض أن التخطيط يرتكز عـلى برامـج، ومن المفترض أن التخطيط والميزانية بينهما صلة وطيدة، ذلك أن أي بـرنامـج لا بد من اعتـماد مبلغ له. صحيح ان كل قرار اداري بصفة عامة لـه جانب مـالي في الغالب، ولكن دول العـالم الثـالث، في محاولاتهـا التخـطيـطيـة، أنشـأت في كثـير من الأحيـان أجهـزة مـركـزيـة للتخطيط، كما أعدت العديد من الخطط، وبدت في كثير من الأحيـان الحاجـة الماسـة إلى التنسيـق الـوطيد بـين الأجهزة المـركزيـة للتخطيط والأجهـزة المسؤولـة عن اعـداد الميزانية. ولكن التنسيق بين الأجهزة المركزية للتخطيط والأجهـزة المسؤولة عن اعـداد الميزانية لم يكن وطيداً في أكثر الاحيـان، ولعل أحـد الأسباب الـرئيسية أن كـل جهاز فيها يمثل كياناً بيروقراطياً يحاول ترسيخ وضعه وسلطته، وإن كـانت الأجهزة المسؤولـة عن اعداد الميزانية ممثلة في وزارات المالية غالباً من أكثر الأجهزة بيروقراطية. ومعـروف أن الأجهزة المسؤولة عن التخطيط في دول العالم الثالث هي عادة أجهـزة حديثـة نسبياً نظراً لأن التخطيط من المهام الجديدة التي أنيطت بـأجهزة حـديثة، بينـما الأمور المـالية من المهام التقليدية القديمة نسبياً، ولذلك فـإن وزارات الماليـة من بين أولى الـوزارات التي تنشأ لاداء تلك المهام، وعادة ما تنطلق وزارات المالية من منطلق يـرسخ مفـهوم الرقابة المالية ولا يكاد يأخذ مفهوم التخطيط في الاعتبار. ونظراً لغلبـة هذا التـوجه في وزارات المالية، فإن ذلك يعني أن مفهـوم التخطيط لا يـأخذ الأهميـة التي يستحقها في

هذه الوزارات. ولا يقتصر الأمر على ذلك، بل إن غلبة التوجه نحو الرقابة المالية تسبغ على نمط الميزانية هذا التوجه، ولهذا فإنه لم تنجح محاولات الأخذ بنمط التخطيط والبرمجة من بين أنماط الميزانية في بعض دول العالم الثالث التي حاولت أن تأخذ بهذا النمط المتطور نسبياً. وليس القصد هو ربط التخطيط بالميزانية دون أن يكون كلاهما مرتكزين على أسس موضوعية، ذلك أن التخطيط له مرتكزات أساسية، من أبرزها وجود التصور الواضح للاهداف المرجو تحقيقها، والأساليب الكفؤة لتحقيق تلك الأهداف، وذلك من خلال استراتيجية مدروسة تدعمها ارادة جادة، ومن خلال حشد الجهد للعطاء الجيد في اطار حوافز موضوعية وحسن انتقاء للقيادات الادارية وما دونها، وكفاءة تنظيمية وأساليب عمل تساعد على الاداء الجيد، وهذا يقود مرة أخرى إلى الاصلاح الاداري، ويؤكد أنه محور أساسي للتخطيط، وكذلك تنفيذ الخطط بكفاءة لتحقيق الاهداف المرجوة منها. وسبقت الاشارة إلى أن نمط الميزانية وأسلوب اعدادها وتطبيقها يعتمدان إلى حد كبير على الكفاءة التنظيمية والكفاءة البشرية وحسن استفادة من كليهما في اطار حوافز موضوعية للوصول إلى الغايات المرجوة. وبالنسبة إلى التخطيط أيضاً فإن وجود الكفاءة التنظيمية والكفاءة البشرية والاستفادة المثلى من كليهما ضروريّان بالنسبة إلى إعداد الخطط من قبل الجهاز المركزي للتخطيط وضروريان كذلك لتطبيق الخطط من قبل الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ومن المعروف أن سجل دول العالم الثالث بالنسبة إلى الخطط حافل بالفشل أكثر مما هو حافل بالنجاح، وكثيراً ما يكون أحد الأسباب الرئيسية تدني مستوى الاداء في الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ولعل المهتمين بالادارة عادة ما يؤكدون أن السبب الرئيسي هو قصور الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة عن أداء مهامها على المستوى المطلوب من الكفاءة والفعالية. والنظرة الأكثر شمولاً للأسباب وراء فشل العديد من الخطط، في أكثر دول العالم الثالث، تأخذ قصور الاداء في الاعتبار على أنه واحد من الأسباب الرئيسية، ولكن ليس السبب الرئيسي، أو بمعنى أدق ليس السبب الوحيد، فهناك مجموعة من الأسباب من بينها عدم وجود التصور الواضح والاستراتيجية المدروسة المحددة الاهداف، وكذلك عدم وجود الارادة الجادة، ثم من بعد ذلك عدم وجود المعرفة التخطيطية، أو عدم وجود الرصيد المناسب من المعرفة التخطيطية، وقصور الاداء في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ويضاف إلى ذلك كله أن الساحة المجتمعية في أكثر الأحيان بمنأى عن المشاركة والتفاعل مع مقتضيات الخطط وأهدافها وذلك بسبب بعدها عن المشاركة في إتخاذ القرار. ومن الواضح أن التنمية تقتضي، فيما تقتضيه، التعبئة المجتمعية، فإن تلك التعبئة المجتمعية لها بحد ذاتها مرتكزات أساسية من أبرزها الشعور بالانتماء الذي يكرس الجهد الفعال والعطاء والحماس والاخلاص في الاداء. ولا يتحقق الشعور بالانتماء إلا من خلال التفاعل مع

القرار، ولا يتأتى هذا التفاعل إلا من خلال المشاركة في صنع القرار.

ويبدو أن الوضع الأفضل هو دمج نشاطي التخطيط والميزانية في جهاز واحد، وتطبيق نمط التخطيط والبرمجة من بين أنماط الميزانية، بدلاً من نمط ميزانية البنود، وربما غير ذلك من أنماط الميزانية. ويقتضي الأمر في كل الأحوال أن يكون هذا الجهاز قادراً من حيث الناحية التنظيمية، ومن حيث الأداء، على القيام بهذين النشاطين بالصورة المرجوة. ويحتاج ذلك إلى تنظيم جيد واضحة فيه الصلاحيات والمسؤوليات ارتكازاً على دراسة متعمقة ومتابعة مستمرة لمدى فعالية التنظيم، باعتبار العملية التنظيمية عملية مستمرة. يتطلب مثل هذا الأمر، وغيره، رصيداً مناسباً من المعرفة وقدرة على تطبيقها. والرصيد من المعرفة سواء بالنسبة إلى إعداد الخطط أم اعداد الميزانيات، وكذلك بالنسبة إلى العملية التنظيمية يقتضي وجود عدد مناسب من الأفراد القادرين على أداء هذه المهام أداء كفؤاً كما يقتضي وجود قيادة ادارية تنطبق عليها مواصفات القيادة الادارية الجيدة. ولا يعني ذلك بالضرورة أن يتمكن مثل هذا الجهاز من أداء مهامه بالصورة المرجوة ما لم تكن إلى جانب ذلك إرادة جادة، وما لم تكن الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، من حيث الاداء ومن حيث التنظيم، قادرة على اداء المهام الموكلة اليها على أفضل وجه، وما لم يكن هناك تعاون وتنسيق بين هذا الجهاز والأجهزة الحكومية الأخرى، وكذلك المؤسسات العامة وحتى مؤسسات القطاع الخاص في اطار استراتيجية مدروسة وواضحة الأهداف. ومن المعروف أن ذلك يعني أن الأجهزة الحكومية الأخرى أيضاً، وكذلك المؤسسات العامة ومؤسسات القطاع الخاص، تضم رصيداً من القادرين على الاداء الكفؤ، وقيادات إدارية قادرة على استثمار هذا الرصيد أفضل استثمار في سبيل الوصول إلى الغايات المرجوة.

ولا تخلو تجارب الدول المتقدمة وحتى تجارب بعض دول العالم الثالث من محاولة ربط وظيفتي التخطيط والميزانية في جهاز واحد. وقد يكون هذا الجهاز عادة مرتبطاً بأعلى سلطة في الدولة، بحيث يقتصر دور وزارة المالية على الدور العادي التقليدي لوزارات الخزانة، ولا توجد غالباً وزارة للتخطيط. وقد يكون لهذا الدمج بين وظيفتي التخطيط والميزانية نتائج إيجابية، ولكن تقتضي المسألة أن يكون هذا الدمج في اطار توجه واضح يعتمد على سلامة التخطيط وفعاليته، كما يعتمد على كفاءة الميزانية وفعاليتها. وإذا كانت سلامة التخطيط تعتمد على مرتكزات عديدة من أهمها وضوح التصور، والأهداف، والارادة الجادة الملتزمة، فإن الميزانية في اطار هذا التوجه يمكن أن تكون إحدى الوسائل الرئيسية الفعالة لتحقيق الاهداف. وبالطبع فإن إعدادها في ضوء أهداف واضحة وأولويات منتقاة يمكن أن يكون إعداداً جيداً ذا منحى واضح. ويأتي في إطار الاعداد الجيد تقصي الوسائل الفعالة لتحقيق كل هدف من الأهداف،

بـأقل التكـاليف الممكنة. غـير أن تجارب دول العـالم الثـالث في هـذا الصـدد لم تكن ناجحة إلى حد كبير، ذلك أن التخطيط من ناحية مفهـوم جديـد غير متبلور في غيـاب تصـور واضح، وإرادة جـادة، وأهـداف محـددة. ثم ان الميـزانيـة مشـدودة إلى النمط التقليدي، وربما حتى في أبسط صوره التي تعتمد على تقدير عشوائي، أو شبه عشوائي لـلايرادات. وكـذلك تـوزيع هـذه الايرادات عـلى أوجـه الانفـاق المختلفـة وفق نمط عشوائي أو أقرب مـا يكون إلى العشـوائية. وفي مثـل هذا الـوضع فـإن وجود وظيفتي التخطيط والميزانيـة تحت سقف واحد لا يعني أن الـتزاوج بينهما نـاجح. وقـد لا يكون هناك تزاوج أصلاً من الناحيـة الفعلية، إذ تبقى كـل وظيفة إلى حـد كبير منفصلة عن الأخـرى، بل قـد تظل كـل وظيفة متنـافـرة مـع الـوظيفـة الأخـرى. ولا يعـدو ضم الوظيفتين تحت سقف واحد أن يكون مظهراً تنظيمياً شكلياً.

إن المحـور الرئيسي في ربط التخـطيط بالميـزانية ـ مـع التأكيـد عـلى أهميـة هـذا الربط ـ هو وجود توجـه تنموي قـوي ليس لدى القيـادات السياسيـة فحسب، ولكن حتى لـدى القيـادات الاداريـة ـ وكـذلـك المجتمـع بـأسره ـ وبـالنسبـة إلى قـرار ربط التخطيط بالميزانية في جهاز واحد فهو قرار سياسي. غير أن مسـألة تفـادي التنافـر بين وحـدة ادارية والـوحـدة الاداريـة الأخـرى، وتحقيق الـترابط العضـوي يحتـاجـان من القيادات الادارية أن تتجـاوز عن المصالـح البيروقـراطية الضيقـة، ضمـن إطار قـوي لمصلحة عليا يفرضها التـوجه التنمـوي. وليس ثمة شـك في أنه لـو كان هنـاك توجـه تنموي قوي تلتزم به القيادات السياسية والادارية وحتى المجتمع بـأسره، لكان الـربط بين التخطيط والميزانية أمراً طبيعياً، دون ضرورة جمعهما تحت سقف واحد، وإن كـان جمعهما تحت هذا السقف يحقق مزيداً من التزاوج والترابط. أما إذا لم يكن هناك تـوجه تنمـوي قوي تلتزم بـه السلطات السياسيـة والادارية عـلى وجه الخصـوص، وكذلـك المجتمع بصورة عامة، فإن محاولة الربط بين وظيفتي التخطيط والميزانية لن تكون ذات جدوى تذكر. كما أن جمعهـما تحت سقف واحد لا يعـدو كونـه مظهـراً تنظيميـاً شكلياً دون فائدة كبيرة تعود من وراء ذلـك. وفي كل الأحـوال، فإنـه من الضروري الترابط والتنسيق بين جميع الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامـة، في إطار تـوجه تنمـوي قوي تلتزم به السلطات السياسية والادارية بصفة خاصة، وكذلك المجتمع بصفة عامـة. إذ ان التخطيط ليس مجرد اعداد خطة، وإن كانت واضحة فيهـا الأهداف والأولـويات. كـما أن الميزانيـة ليست مجرد اعـداد الميزانيـة وإن كانت أيضـاً متسقـة فيهـا الاهـداف والأولويات، ذلك أن الاعداد في حد ذاته حين يكون جيـداً يعتبر مجـرد خطوة أوليـة. أما الخطوة الرئيسية فهي التطبيق الذي تؤدي فيه الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامـة دورها بكفاءة في سبيل تحقيق تلك الاهداف وتحقيق تلك الأولويات.

رابعاً: أهمية الرقابة

تقتصر الرقابة عادة،وفي ظل نمط ميزانية البنود، على الرقابة المالية الشكلية من قبل وزارة المالية التي هي، في أغلب الدول، محافظة بطبيعتها، كما أنها بحكم عراقتها البيروقراطية تظل مشدودة إلى الأنماط والأساليب البيروقراطية السائدة ما قبل عهد التنمية. وليست وزارة المالية في أكثر دول المنطقة بذات عراقة بيروقراطية، ولكنها تكتسب الانماط والأساليب البيروقراطية من النماذج السائدة في دول أخرى.

ولا شك في أن وزارة المالية تلعب دوراً تحكمياً في نشاطات التنمية، رغم أنها تبدو، من واقع اهتمامها الرقابي والحفاظ على المال العام، أقل اهتماماً بالتنمية، ولا تباشر عادة دوراً مهماً في عملية التخطيط. وقد تكون وزارة المالية، لتحكمها في اعتمادات الميزانية ودورها الرقابي، من أقوى الوزارات. غير أنها، رغم التغيرات المحيطة، لا تمارس دوراً قيادياً ـ في عملية التخطيط، وملتزمة إلى حد كبير بالدور الرقابي السلبي. وقد تتم الرقابة المالية قبل الصرف في أكثر هذه الدول. وقد تكون وزارة المالية هي الجهة المنوطة بها تلك المهمة. وقد تكون تلك المهمة من اختصاص ديوان المحاسبة أو المراقبة. وقد لا تقتصر تلك الرقابة على الأجهزة الحكومية العادية، وانما تتعداها الى المؤسسات العامة. ومن الواضح أن آثار مثل هذه الرقابة على تنفيذ برامج التنمية ومشاريعها، حينما تمارسها أجهزة بعيدة في توجهها ومنهجها عن التغيرات التي تقتضيها عملية التنمية، وحين تكون طبيعة الرقابة التي تمارسها أصلاً ذات صفة شكلية اجرائية معيقة، هي آثار سلبية. ولا شك في أن اتخاذ القرار يجب أن يكون دائماً بيد الاداري المسؤول، لا بيد المراقب الذي يهتم عادة بدقائق التفاصيل المالية أكثر من اهتمامه بجدوى تنفيذ المشروع، أو تفادي التأخير في تنفيذه.

ولما كانت الميزانية المعتمدة قد حددت أصلاً أوجه الانفاق، فإنه من غير الضروري فرض الرقابة المالية قبل الصرف، وإنما يجب التركيز على الرقابة المالية بعد الصرف. ذلك أن مثل هذه الرقابة لا تعيق تنفيذ المشروعات في الوقت الذي تتحقق فيه من حسن استخدام المال العام. غير أنه تجدر الاشارة إلى أن الرقابة، سواء ما كان منها قبل الصرف أم بعده، ما زالت رقابة تتسم بالتفاصيل الشكلية، وتستنفد جزءاً كبيراً من الوقت والجهد في سبيل الاحاطة بتلك التفاصيل الشكلية. وقد تكون النتيجة في الغالب اهداراً للوقت والجهد لا يتكافأ مطلقاً مع حجم الاساءة في استخدام المال العام. هذا فضلاً عن أن هذه القيود الرقابية، رغم تعقيداتها وتفصيلاتها، كثيراً ما تفشل في اكتشاف الاساءة في استخدام المال العام، والفساد الاداري المتفشي في الاجهزة الحكومية. ويبدو انطلاقاً من بعض نظريات البيروقراطية

أن كثرة القيود والتعقيدات الرقابية تفرض على الموظفين الحكوميين اكتساب مهارات أفضل تمكنهم من التغلب على تلك القيود والتعقيدات، ولذلك فكلما كثرت تلك القيود كلما زادت مهارة البيروقراطية في تجاوزها والتحايل عليها. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن الموظفين الذين يقومون بمهمة الرقابة تعوزهم القدرة على ممارستها بطريقة فعالة، ولهذا فإن قدراتهم تنسجم مع الطبيعة الشكلية والروتينية لهذه الرقابة. إن الرقابة المالية بهذه الصورة ليست ذات جدوى، وربما كانت منسجمة مع ظروف الندرة وقلة المهام التي تقوم بها الحكومة. ولذلك فإن الحاجة الماسة في هذه الاقطار وغيرها من الدول النامية هي الحاجة إلى الرقابة على الاداء. وحتى الآن لم يلق هذا النوع من الرقابة الاهتمام الكافي. ولا شك في أن هذا النوع من الرقابة يتطلب مهارة وقدرة يندر أن توجدا في الاجهزة الحكومية. والرقابة على الأداء مهمة لأنها تفيد كثيراً في إعداد الميزانية على أساس سليم، كما أنها معيار رقابي أكثر دقة، وينسجم مع خطط وبرامج التنمية بحكم ارتباطه بالناتج والهدف المتحقق، كما أنه يفيد في التخطيط مباشرة، ويتفق مع المفاهيم الادارية الحديثة، ومن أبرزها الادارة بالاهداف، فضلاً عن أنه يجعل الجهاز الحكومي ملتزماً بمسؤوليته في تحقيق الاهداف، وفي تنفيذ البرامج والمشروعات وفق الاطار الموضوع.

إن الإجراءات المالية والمحاسبية العقيمة التي تركز على التفاصيل الشكلية، فضلاً عن كونها لا تخدم هدف الرقابة الفعالة، فإنها تلغي المبادأة وتعطل اتخاذ القرار. ورغم المتغيرات المحيطة ورغم التوسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الأجهزة والمؤسسات الحكومية، فإن هذه الاجراءات المالية والمحاسبية لم تتغير كثيراً عن ذي قبل. ومع أن المؤسسات العامة يفترض فيها أن تكون خاضعة لمثل هذه الاجراءات، بخاصة في الحالات التي تكون فيها أنظمتها المالية والمحاسبية على نمط الأنظمة المالية والمحاسبية في الشركات الخاصة، فإن المؤسسات العامة في عدد من دول المنطقة تخضع عادة لأجهزة الرقابة المالية نفسها. كما أن اعتماد ميزانياتها يتم عادة بالأسلوب نفسه الذي يُتبع في اعتماد ميزانيات الأجهزة الحكومية.

ومن المفترض في الأجهزة المسؤولة عن التخطيط أن تكون لديها القدرة على القيام بمهمة الرقابة على الاداء، وربما تكون هذه المهمة من اختصاص مكتب أو هيئة ترتبط بالسلطة العليا في الدولة، ولكن أجهزة التخطيط، في العديد من الدول النامية، ربما تكون قاصرة عن القيام بمهمة التخطيط كما ينبغي، نظراً لأسباب متعددة تبدأ من عدم وضوح الأهداف مروراً بعدم وجود إرادة جادة، إلى عدم وجود الرصيد الكافي من الأفراد القادرين على أداء هذه المهمة. وبالنسبة إلى الرقابة فإن أجهزة التخطيط في العديد من الدول النامية لديها في الغالب أقسام متابعة، غير أن المهمة تبدو هامشية

ولا تعطى الاهتمام الذي تستحقه، وقد لا تخرج عن الاطار الشكلي للمتابعة الروتينية. كما أن نمط ميزانية البنود لا ييسر إلى حد كبير مهمة الرقابة على الاداء. ولهذا تفتقد الرقابة العادة على التأكد من أن الاعتمادات صرفت في البنود التي خصصت لها.

خامساً: أهمية الاصلاح الاداري الشامل

يفترض أن يكون اصلاح نمط الميزانية أو تطويره جزءاً من برنامج شامل للاصلاح الاداري. ومن المعروف أن محاولات الاصلاح الاداري في دول العالم الثالث غالباً ما تكون محاولات متعثرة أو فاشلة. وهناك أسباب عديدة وراء ذلك، وأبرز هذه الأسباب عدم وجود التصور الواضح والإدارة الجادة لوضع برنامج مدروس وشامل للاصلاح الاداري، ومتابعة تطبيقه. ويبدو أن الاصلاح الاداري لا يمثل قضية مهمة بالنسبة إلى القيادة السياسية وحتى الادارية في كثير من الأحيان. وربما بدا أن القيادة السياسية في بعض دول العالم الثالث تعطي بعض الأهمية لفكرة الاصلاح الاداري، وعادة ما يكون ذلك مواكباً لفكرة اصلاح مجتمعي، أو في بعض الأحيان عندما تكون هناك بعض المشاكل الادارية البارزة. ولكن حتى في الحالات التي يبدو فيها أن القيادة السياسية تعطي بعض الأهمية لفكرة الاصلاح الاداري فإن هذه القيادة السياسية يعوزها التصور الواضح لبرنامج الاصلاح الإداري، وقد لا تدرك عمق مضامين الإصلاح الإداري الفعلي. وهي إضافة إلى ذلك قد توكل المهمة لغير القادرين على أدائها على الوجه المطلوب. إنه من غير الممكن في دول العالم الثالث أن يكون هناك تطوير لنمط إعداد الميزانية دون أن يكون ذلك جزءاً من برنامج شامل للإصلاح الإداري. إذ من الواضح أن الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة يجب أن تكون أهدافها محددة وواضحة، ويجب أن يكون تنظيمها وأساليب العمل ممكّنة لها من تحقيق تلك الأهداف. وبالطبع فإنه يجب أن يكون الأداء على المستوى المطلوب من قبل الأفراد العاملين في هذه الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. وإذا كان قد سبقت الاشارة الى أهمية وجود أهداف محددة وواضحة، فإنه تجدر الاشارة الى أن التنظيم يجب أن يكون على مرتكزات أساسية وموضوعية ويتجاوز مجرد بعض التغيير في الهياكل التنظيمية، أو حتى تحديد الصلاحيات والمسؤوليات وكذلك تبسيط الاجراءات. وليس معنى ذلك أن مثل هذه الأمور ليس لها أهمية، ولكن يجب أن تكون وفق استراتيجية مدروسة وشاملة، بحيث يأتي التغيير في الهياكل التنظيمية أو حتى تحديد الصلاحيات والمسؤوليات، وكذلك تبسيط الاجراءات، ضمن نسق معين يساعد على تحقيق الأهداف المدروسة. ويجب ألا ينظر الى هذه الأمور كلٍ على حدة، أو ينظر اليها على

أنها غاية في حد ذاتها. وقد غلب على محاولات الاصلاح الاداري في دول العالم الثالث أن تقتصر على بعض النواحي الشكلية. وفي كثير من الأحيان قد ينظر اليها على أنها غاية في حد ذاتها، أو أنها تمثل الاصلاح الاداري. وربما كانت حتى هذه الأمور الشكلية قاصرة على جهاز حكومي أو بعض الأجهزة الحكومية دون أن تكون شاملة لها جميعها. ولعل السبب في ذلك أن الاصلاح الاداري ينظر إليه في كثير من الأحيان نظرة سطحية، ولهذا فإنه ليس من المستغرب أنه من خلال هذا المنظور السطحي تبدو العملية عشوائية في بعض الأحيان، وإضافة الى ذلك، فإنها في الغالب تعتمد على مبادرة قد تكون فردية في جهاز حكومي أو بعض الأجهزة الحكومية. وليس من الضروري أن تكون هذه المبادرة الفردية منطلقة من ادراك لعمق مضامين الاصلاح الاداري، إذ تظل في الغالب في الإطار الشكلي والسطحي، ولهذا فإنه يندر أن يكون جهاز حكومي، اعتماداً على مثل هذه البادرة الفردية، قد حقق شيئاً يذكر في سبيل الاصلاح الاداري.

ويبدو أنه حتى التغيير في بعض الهياكل التنظيمية، وكذلك تحديد الصلاحيات والمسؤوليات، وتبسيط الاجراءات، بجانب كونه في كثير من الأحيان يعتمد على مبادرة فردية، وربما من خلال منظور سطحي، فإن مثل هذه البادرة قد يكون سببها الرغبة في بعض مظاهر الاصلاح وقد يكون سببها بعض المشاكل الادارية. مع أنه في أحيان متعددة قد تكون الرغبة في التغيير في الهيكل التنظيمي، وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات، لتحقيق مآرب فردية لا تنطلق من الأسس الموضوعية لطبيعة التغيير المطلوب. ومن بين هذه المآرب الفردية خلق مناصب ادارية، أو منح صلاحيات أوسع لبعض الأفراد الذين تميل اليهم القيادة الادارية، ليس بالضرورة من منطلق القدرة والكفاءة، ولكن من منطلق قربهم أو صلتهم الشخصية بالقيادة الادارية أو نتيجة لضغط على هذه القيادة الادارية.

وحتى لو كان التغيير في الهياكل التنظيمية وكذلك تحديد الصلاحيات والمسؤوليات وتبسيط الاجراءات مرتكزاً على أسس موضوعية، فإنه يمثل جزئية من موضوع أشمل، وربما ما أمكن لهذه الجزئية أن تحقق نتائج ايجابية كبيرة. وإن كان من الإنصاف التأكيد على أن هناك بعض الإيجابيات لمثل هذا الإجراء، حين يكون مرتكزاً على أسس موضوعية. غير أن الايجابيات تظل قاصرة عن أهداف برنامج الاصلاح الاداري بمضامينه العميقة والشاملة، والتي يكون نمط إعداد الميزانية جزءاً منها. ولما كانت كل الأجزاء مترابطة ومتشابكة ضمن برنامج شامل للاصلاح الاداري، فإن بعض الايجابيات التي يحققها تغيير الهياكل التنظيمية، وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات، وكذلك تبسيط الاجراءات، تظل أيضاً قاصرة عن زيادة فعالية نمط

الميزانية، أو تمكينه من أن يكون على المستوى المطلوب. ولم تتمكن هذه الأقطار من تكوين بنية ادارية قوية كفؤة الأداء. ذلك أنه من ناحية كانت هناك بعض محاولات الاصلاح الاداري، غير أنها في معظم هذه الأقطار محاولات متعثرة، ولم يكن في هذه المحاولات إدراك لقضية الاصلاح الاداري بمضامينه العميقة. ومن ناحية ثانية - مع أنها ترتبط بالاصلاح الاداري أو هي جزء منه - فإن هذه الأقطار ما سعت سعياً جاداً لتكوين الكفاءات الادارية القادرة والمؤهلة. لقد تمثلت محاولات الاصلاح الاداري في بعض هذه الأقطار في محاولة تعديل الهيكل التنظيمي لجهاز حكومي، أو لبعض الأجهزة الحكومية. وربما تمثلت أحياناً في تعديل بعض الأنظمة واللوائح. غير أن الأنظمة واللوائح المتعلقة بالنواحي المالية غالباً ما كانت بمنأى حتى عن هذه المحاولات. كما أن الأجهزة المسؤولة عن إعداد الميزانية كانت الى حد كبير بعيدة عن هذه المحاولات، مع أنه قد يكون هناك ادارة مركزية للتنظيم والأساليب، ويفترض فيها أن تكون مسؤولة، أو لها دور في هذه المحاولات، وقد تكون إدارة من بين إدارات وزارة المالية كما هو الحال في العربية السعودية. ورغم ذلك، فإن وزارة المالية تبدو بمنأى عن محاولات الاصلاح الإداري. كما أن الأنظمة واللوائح يكاد لا يطرأ عليها تعديل يذكر. صحيح أنه قد يطرأ بعض التغيير البسيط، ولكن الأنظمة واللوائح تبدو مكتسبة مناعة بيروقراطية ضد التغيير. ومع أن محاولات الاصلاح الاداري في العربية السعودية تبدو أفضل محاولات الاصلاح الاداري مقارنة بأكثر أقطار المنطقة، فإن هذه المحاولات لم تكن لها مرتكزات قوية، وجاءت فترة الطفرة في الموارد المالية فقلصت هذه المحاولات. رغم أنه، بين وقت ووقت، ربما برزت الدعوة الى أهمية الاصلاح الاداري، عندما تبرز بعض المشاكل الادارية. وليس هنا مجال التعرض لمحاولات الاصلاح الاداري وتقصي وتحليل هذه المحاولات، وإنما القصد هو التأكيد على أن إصلاح أسلوب إعداد الميزانية هو جزء من قضية الاصلاح الاداري. ولا يمكن أن يكون إصلاح أسلوب إعداد الميزانية فعالاً ما لم يكن هناك اصلاح إداري شامل هدفه رفع الكفاءة ومستوى الأداء في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ومن أهم مرتكزات ذلك التأهيل والتدريب، حتى يكون الأفراد العاملون في هذه الأجهزة والمؤسسات قادرين على أداء المهام الموكلة اليهم بكفاءة. وهناك العديد من الجامعات في أقطار المنطقة التي يتخرج منها سنوياً أعداد متعاظمة، غير أن هذا الرصيد المتعاظم الذي يتخرج سنوياً، عندما لا يكون مؤهلاً تأهيلاً جيداً الى حد كبير، قد يضيف عبئاً على الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وقد يضيف الى أوزار الادارة أوزاراً بدلاً من أن يكون عاملاً فعالاً في رفع مستوى الأداء والكفاءة. وليس بالضرورة أن يكون عدم تأهيل هؤلاء الأفراد تأهيلاً جيداً من قبل الجامعات هو السبب الوحيد، ولكنه على الأقل أحد الأسباب الرئيسية. ومن بين الأسباب الأخرى

عدم وجود المناخ الملائم، وغلبة الحوافز المغلوطة، وربما كذلك عدم وضعهم في كثير من الأحيان فى الوظائف المناسبة. ورغم أن الجامعات لم تؤد دوراً فعالاً في تأهيل الأفراد تأهيلاً جيداً لأداء المهام التي توكل اليهم، سواء في القطاع العام أم الخاص بكفاءة وفعالية، فإن هذه ليست الوظيفة الوحيدة للجامعة. وحتى بالنسبة إلى قصور التأهيل فإنه من المفروض أن يكون هناك تدريب نوعي جيد. وتوجد بعض معاهد الادارة في عدد من أقطار المنطقة، ولكن هذه المعاهد، رغم التفاوت الكبير أحياناً بينها، يكاد ينطبق عليها ما ينطبق على الجامعات في أقطار المنطقة. ولولا ذلك لكان الرصيد الكبير الذي ينتظم في برامج التدريب قد أحدث نقلة كبيرة في مستوى الأداء في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ومن الإنصاف الإشارة الى أن الجامعات، وكذلك معاهد الإدارة، هي أنماط حديثة وإذا كان هناك قصور في أدائها للدور المنتظر منها أن تؤديه، فإن ذلك ينطبق على الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة الى حد كبير. وهناك عدد من الأسباب وراء قصور الجامعات أو معاهد الادارة العامة، أو الأجهزة الحكومية، أو المؤسسات العامة اجمالاً. ذلك أنها جميعاً مظاهر لبيان اداري حديث في محاولة هذه الأقطار الأخذ بمظاهر البيان الإداري في الدول المتقدمة. ورغم أن قضية الاصلاح الاداري قضية رئيسية، وإصلاح نمط الميزانية وأسلوب اعدادها جزء من تلك القضية، فسيكون التركيز على هذا الجزء لأنه المحور الرئيسي في هذه الدراسة.

ومسألة إعداد أفراد مؤهلين ومدربين في مجال الميزانية ليست مسألة مستحيلة. وليس من الضروري أن تقدم الجامعات مجالاً متخصصاً في الميزانية، مع أن كثيراً من الجامعات قد تقدم بعض المعرفة حول الأنماط الحديثة والأساليب الحديثة في إعداد الميزانية. غير أنه من الضروري جداً أن يكون هناك برنامج تدريبي جيد قد يرتكز جزئياً على ذلك الرصيد من المعرفة، ولكنه يضيف الى هذا الرصيد من المعرفة كما يضيف الناحية التطبيقية. غير أن مثل هذا البرنامج التدريبي يجب أن يكون إعداده جيداً، ويجب أن يكون المدربون فيه من الذين يملكون رصيداً كبيراً من المعرفة، وكذلك رصيداً كبيراً من الخبرة والتجربة في هذا المجال، ويضاف الى ذلك أن المتدربين الذين ينتظمون في مثل هذا البرنامج يجب أن يكون هناك حسن انتقاء لهم. وحين تتكامل هذه المرتكزات من الممكن أن يكون هناك رصيد من الأفراد القادرين على الأخذ بالأساليب الحديثة في إعداد الميزانية، وأداء المهام الموكلة إليهم بكفاءة وفعالية. غير أنه، كما هو واضح، لا يعني وجود هؤلاء الأفراد أنه سيكون هناك تطبيق جيد لأي نمط من الأنماط الحديثة للميزانية، ذلك أن قرار الأخذ بنمط من هذه الأنماط هو جزء من قضية التوجه نحو اصلاح نمط الميزانية، وهذا الاصلاح هو في حد ذاته جزء من الاصلاح الاداري الشامل. ومعروف أن الاصلاح الاداري الشامل قرار

سياسي يعتمد على مدى وجود التوجه الملتزم والارادة الحازمة، وإن كان تطبيقه بعد ذلك يعتمد الى حد كبير على مدى القدرة الادارية، ومدى الاقتناع الفعلي للقيادات الادارية، وحتى ما دونها في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة ومتابعة مستمرة وفعالة.

سادساً: أهمية المسار التنموي الفعلي

تضمن توجيه وزارة المالية في الكويت[٢] أنه «لاعتبارات السياسة العامة والمصلحة العليا للبلاد، يراعى ضغط الانفاق قدر الامكان. وعلى جميع الوزارات والادارات الحكومية العمل على ايجاد نوع من التوازن بين الخدمات التي تُؤدي إلى المواطنين والمصروفات التي تقدم لتأدية هذه الخدمات وذلك باستخدام أفضل الموارد المالية والبشرية».

ولعل ضغط الإنفاق، نظراً للانحسار في الموارد المالية من النفط، أمر طبيعي. غير أن القضية ليست مجرد قضية ضغط الانفاق، فقد تكون هناك ضرورة لزيادة الانفاق في أوجه معينة، وتقليص الانفاق كثيراً في أوجه أخرى. وضغط الانفاق هو التوجه الغالب في أقطار المنطقة. ولا تختلف القضية في الكويت عنها في باقي أقطار المنطقة، ذلك أن ضغط الانفاق أصبح هدفاً في حد ذاته، ولكن دون وجود استراتيجية يمكن في إطارها توزيع الموارد المالية توزيعاً موضوعياً بين أوجه الإنفاق المختلفة، خصوصاً وأن نمط ميزانية البنود من النمط المستخدم. ومن ثم فإن ضغط الانفاق، دون وجود مثل هذه الاستراتيجية، لا يخدم في حد ذاته المصلحة العليا لهذه الأقطار. وطالما ظل توزيع الموارد المالية على أوجه الانفاق المختلفة عشوائياً، فليس هناك جدوى حتى لو كان خاضعاً لبعض المعايير الشكلية التقليدية، مثل تقليص الانفاق بنسبة معينة على جميع بنود الانفاق في كثير من الأحيان، دون اعتبار لمدى أهمية زيادة الانفاق في أوجه معينة، وتقليصها بنسبة أكبر في أوجه أخرى. وان توجيه وزارة المالية في الكويت على سبيل المثال يصور أن الأجهزة الحكومية دورها الأساسي خدمة المواطنين، ولا ضير في أن يكون مثل هذا الدور أساسياً، غير أنه ليس الدور الوحيد وما هو بالدور الذي يعني اعتمادية المواطن على الأجهزة الحكومية.

ولعل المسار التنموي المغلوط اعتمد على توفير قسط من الرخاء المعيشي، وإن كانت بعض الشرائح المجتمعية لم تنل قسطاً يذكر من ذلك الرخاء المعيشي، في وضع زادت فيه الفجوة كثيراً بين شريحة مجتمعية انغمست في الرفاهية حتى الثمالة، ووصلت الى الثراء الفاحش، وشريحة مجتمعية ما زالت بعيدة كل البعد عن ذلك، وما أحاط بها

(٢) المصدر نفسه.

غير سراب الرفاهية وبريق الثراء. ولقد توجهت هذه الأقطار الى تقديم العديد من الخدمات دون مقابل في كثير من الأحيان، وزاد هذا التوجه من اتكالية الفرد واعتماده على الادارة الحكومية. وليس ثمة شك في أن هذه الأقطار، وقد كانت تنعم بوفرة مالية، وجّهت قسطاً، وإن لم يكن كبيراً نسبياً مقارنة بالتي توجه وجهات أخرى إلى تقديم كثير من الخدمات. ويبدو أن مثل هذا التوجه ليس مرتكزه سياسة مدروسة ضمن اطار مفهوم «دولة الخدمات» أو «دولة الرفاهية» وهو المفهوم الذي ركّزت عليه أدبيات الإدارة العامة في الدول المتقدمة في وقت من الأوقات، وإنما كان، إلى حد كبير، امتداداً لدور الرعاية الأبوية والقبلية. إذ من المعروف أن مفهوم «دولة الخدمات» أو «دولة الرفاهية» في الوقت الذي يرتكز على ضرورة قيام الادارة الحكومية بتوفير العديد من الخدمات أو المساعدة في رفع مستوى الرفاهية، فإن ذلك لا يتم دون مقابل، إذ ان الفرد إلى جانب مساهمته الفعالة في صنع القرار،إنما يساهم أيضاً، إلى حد كبير، في تكاليف تقديم تلك الخدمات، أو البرامج المساعدة على رفع مستوى الرفاهية، وذلك عن طريق الضرائب بصورة رئيسية. ومن نافلة القول التأكيد على أن الفرد في هذه الأقطار، فيما عدا شريحة مجتمعية محدودة انغمست في الثراء، ربما ما كان قادراً على المساهمة في تكاليف الخدمات من خلال الضرائب. مع أنه ليست هناك سياسة ضريبية في هذه الأقطار، وليس هناك قدر من التوزيع المتكافىء أو القريب من التكافؤ. وليس ثمة شك في أن مفاهيم «دولة الرفاهية» و «دولة الخدمات» من المفاهيم المتطورة المقبولة في الدول المتقدمة. إلّا أن هذه المفاهيم يرتكز مضمونها على أهمية توفير الدولة لأسباب الرفاه الاجتماعي، وتقديم أفضل الخدمات، إلا أن أفراد المجتمع يتحملون أعباء كبيرة ويشاركون مشاركة أساسية في تكاليف الانفاق على أسباب الرفاه الاجتماعي وعلى الخدمات. وبطبيعة الحال فإن ذلك يتم في وضع يعي فيه المواطن دوره، ويشارك مشاركة فعالة بطريق مباشر أو غير مباشر في اتخاذ القرار.

وفي أقطار المنطقة فإنه من الممكن اتباع نظام ضريبي، غير أنه، رغم الترف النفطي فإن سقوف الثروة لدى قلة أصبحت عالية جداً، بينما لا توجد سقوف ثروة أصلاً لقطاع كبير من المجتمع. وإن كان هذا القطاع الكبير من المجتمع يتمتع بالعديد من الخدمات مجاناً، أو بصورة قريبة من كونها مجانية، إلا أنه، في ظل نظام ضريبي، ربما تفادى النظام الضريبي الى حد كبير هذا القطاع لعدم قدرته. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه من الضروري تنمية الوعي الضريبي حيث انه لا يوجد وعي ضريبي في غمرة صفات الاتكالية والاعتماد على خدمات الأجهزة الحكومية التي ترسخت لدى المواطن، وفي غمرة هامشية المواطن وبعده عن القضايا الأساسية وعدم

ادراكه لدوره وللمصلحة العليا في هذه الأقطار، وتلتحم مع كل ذلك ضآلة الشعور بالانتهاء، وضآلة الحماس والحرص على المال العام، خصوصاً وأنه تكاد تندر القدرة في الحرص على المال العام في خضم توجه عام تمثل فيه الى حد كبير تبديد للموارد المالية. وطالما ظل هذا التوجه العام، فإن المواطن لا يستطيع أن يفهم منطق العبء الضريبي الذي يفرض عليه. بينما التوجه العام هو تبديد للموارد، وفجوة كبيرة في توزيع الثروة، وفي الفرص، ودعم تمتعه حتى بالحد الأدنى من حقوق المواطنة التي تسمح له ببعض المشاركة الفاعلة في اتخاذ القرار.

الفَصْلُ الثَّالِث

المَوْرِدُ الوَاحِد

من المعروف أن المالية العامة في أقطار المنطقة تعتمد على عنصر واحد وهو المهيمن على كل مسار الاقتصاد، كما أنه المهيمن على المالية العامة ومكوناتها. والنفط بايراداته الجارية يمثل العنصر الرئيسي، ويكاد يكون العنصر الوحيد تقريباً في بعض هذه الأقطار، لتمويل النفقات الجارية. وفي حقبة الطفرة النفطية تكوّنت احتياطات مالية تم استثمار قسط منها في بعض الدول المتقدمة، وعندما بدأ انحسار الطفرة النفطية بدأ التوجه الى تلك الاحتياطات لتمويل العجز. والمشكلة أن هذا العنصر الرئيسي وربما الوحيد تقريباً للايرادات التي يعتمد عليها تمويل النفقات الجارية تتدخل فيه عوامل متعددة بعضها داخلي وبعضها الآخر خارجي. ويبدو أن العوامل الخارجية أقوى في تحديد حجم الانتاج وأسعار النفط، وبالتالي تحديد الايرادات من هذا العنصر. إذ تستهلك دول العالم المتقدم نسبة كبيرة من هذا الانتاج، وإن تقلصت نسبة ما يستهلك الى حد ما نتيجة الاعتماد على انتاج دول أخرى، وكذلك نتيجة زيادة الاعتماد ولو قليلاً على مصادر بديلة، وإضافة الى كل ذلك اتباع سياسة ناجحة الى حد كبير في تطبيق مبدأ ترشيد استهلاك الطاقة.

لقد وصلت الايرادات العامة في أقطار المنطقة الى مبالغ كبيرة، ففي سنة ١٩٨١ بلغت الايرادات العامة في السعودية ١٠٧,٦ مليارات دولار، وفي الكويت ٢٢,٧ مليار دولار ، وفي الامارات ١٣,٣ مليار دولار، وفي قطر ٥,٣ مليارات دولار، وفي عمان ٣,٨ مليارات دولار، وفي البحرين ١,٠ مليار دولار. وبلغت النفقات العامة في سنة(١٩٨١)٨٣,٢ مليارات دولار في السعودية، و٩,٢ مليارات دولار في الكويت، و١١,٩ مليارات دولار في الامارات، و٤,١ مليارات دولار في قطر، و٣,٥ مليارات دولار في عمان، و١,٥ مليار دولار في البحرين. وبمقارنة

ايراداتها العامة أكبر من نفقاتها العامة. ومع انحسار الطفرة النفطية تقلصت الايرادات العامة بنسبة أكبر من نسبة تقلص النفقات العامة، بل استمرت الزيادة في النفقات العامة في بعض الأقطار كما هو الحال في الكويت، إذ زادت من ٩,٢ مليارات دولار في سنة ١٩٨١ إلى ١١,١ مليار دولار في سنة ١٩٨٥، وكما هو الحال أيضاً في عمان إذ زادت من ٣,٥ مليارات دولار في سنة ١٩٨١ إلى ٥,٧ مليارات دولار في سنة ١٩٨٥. وتقلصت في بعضها النفقات العامة ولكن بنسبة ضئيلة كما هو الحال في الامارات إذ كانت في سنة (١٩٨١) ١١,٩ مليار دولار وتقلصت إلى ٩,٥ مليارات دولار في سنة ١٩٨٥، وكما هو الحال أيضاً في البحرين إذ كانت ١,٥ مليار دولار في سنة ١٩٨١، وتقلصت إلى ١,٤ مليار دولار في سنة ١٩٨٥، بينما تقلصت في بعض الأقطار الأخرى بنسبة ملحوظة كما هو الحال في قطر حيث تقلصت من ٤,١ مليارات دولار في سنة ١٩٨١ إلى ٢,٩ مليار دولار في سنة ١٩٨٥، وكما هو الحال أيضاً في السعودية إذ تقلصت من ٨٣,٢ مليار دولار في سنة ١٩٨١ إلى ٥٤,٨ مليار دولار في سنة ١٩٨٥[1]. وتجدر الاشارة إلى نقطة مهمة، وهي أن هذه الأرقام هي أرقام الميزانيات (التقديرية)، ولا تمثل الانفاق الفعلي الذي عادة ما تصوره الحسابات الختامية. ومن الصعوبة بمكان الحصول على أرقام الحسابات الختامية إذ انها، في كثير من الأحيان، موضوع لا يلقى اهتماماً كبيراً، وفي الوقت نفسه فإنها تعتبر من الأرقام المحاطة بالسرية. ومع أنه حتى في الحالات التي توجد فيها حسابات ختامية ليس من الضروري أن تكون الحسابات الختامية من الدقة بمكان. ومعروف أن الميزانيات وإن أعطت مؤشراً على حجم الانفاق، وربما توجهه، فإنها لا تصور الانفاق الفعلي. ولذلك فإن أي دراسة لحجم الانفاق وتوجهه لا تأتي متكاملة ما لم تكن هناك بيانات عن الحسابات الختامية التي تصور الانفاق الفعلي، وغني عن الاشارة أن هذه البيانات يجب أن تكون دقيقة. ومعروف ان مثل هذه البيانات في دول العالم المتقدم تعتبر بيانات أساسية، ولا تحاط عادة بالسرية، بل إن الأمر يقتضي أن تكون منشورة في وضع تتمثل فيه مساءلة مجتمعية من خلال المشاركة الفعالة للقاعدة المجتمعية بطريق مباشر أو غير مباشر.

وإذا كانت إيرادات النفط في حقبة الطفرة النفطية كبيرة، فإن النفقات العامة تعاظمت، ولم تكن النفقات العامة موجهة في إطار استراتيجية تساعد على بناء القاعدة الاقتصادية المعطاءة، بقدر ما كانت موجهة للانفاق الاستهلاكي. وعندما انحسرت

---

(١) انظر: جاسم السعدون، «المالية العامة: نظرة أولية في واقعها واحتمالاتها ونتائجها،» ورقة قدّمت إلى: منتدى التنمية، ٧ ـ ٩ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٧، ص ١٣ ـ ١٤.

الطفرة النفطية تقلص الانفاق، وإن لم تتغير بـالضرورة وجهة هذا الانفاق. ولما كانت هناك عوامـل خارجيـة تلعب دوراً رئيسياً في حجـم انتـاج النفط وأسعاره، فـإن مقدار ايرادات النفط مرهون الى حد كبير بتلك العوامـل الخارجيـة. ولهذا فـإن الطلب عـلى نفط أقـطار المنطقـة، وكذلـك تحديـد أسعاره، من غـير الممكن تقديـرهما عـلى المـدى الطويل. وربما يزيد الطلب على هذا النفط، وربما ترتفع أسعاره، ولكن يتفق كثـيرون على أن حجم الانتاج وكـذلك مستـوى الأسعار لن يصـلا إلى ما وصـلا اليه في حقبـة الطفرة النفطية. وإذا كانت العوامل الخارجية تلعب دوراً رئيسياً في حجم انتاج النفط وأسعـاره، فإن ذلـك لا يعني أن هـذه الأقـطار يجب أن تستسلم لتلك العـوامـل، إذ بإمكانها تقليص الاعتماد على إيرادات النفط بصورة تدريجية، ومحاولة الاعتـماد الى حد كبير على مردود استثماراتها، وكذلـك على مصـادر أخرى للدخـل من أصول انتـاجية، إضافة إلى الضرائب، بدلاً من أن يظل اعتمادها عـلى ايرادات النفط لتمـويل الانفـاق الجاري في الوقت الذي تلجأ فيه أيضاً الى استثماراتها لسد العجز في الإنفاق الجاري.

ففي العربية السعودية(٢) على سبيل المثال كانت الايـرادات من ريع النفط ١٣٨٥ مليـار ريال في سنـة ١٩٧٠، وبـلغـت ذروتها في حقبـة الطفـرة النفطيـة فـوصلت الى ٧٣٨٦٠ مليـار ريال، ثم انحسـرت بعد ذلـك فبلغت ٢٤٥٩٥ مليار ريـال. وكـانت ضريبـة النفط عـلى شركـات النفط والشركـات الأخـرى ٣٥٥١ مليـار ريـال في سنـة ١٩٧٠، ثـم بلغت ذروتهـا أيضاً في حقبـة الطفـرة النفـطيـة فـوصلت الى ٢٥٠٩٣٠ مليون ريال، وتقلصت بعد ذلك فبلغت ٧٧٢١٢ مليون ريال. ولدى التمعن في ذلك يتبين أن الدخل ما زال كبيـراً نسبياً ومن الممكن اعـادة تقويم المسـار الانفاقي. وربمـا كان من الأجدر الاحتفاظ بريع النفط وتوجيهه في أصول انتاجية ذات مـردود مستمر، وعـدم استنزافـه في المسار الانفـاقي الإغـداقي، والاعتـماد عـلى الضرائب في تمـويـل النفقـات العامـة، وربما تـوجيه قـدر من هذه النفقـات العامـة أيضاً نحـو بناء قـاعدة اقتصادية قادرة على العطاء الذاتي والمستمـر، وتخفيض الاعتماد تدريجاً عـلى عائـدات النفط. إذ يبدو أن أقطار المنطقة لم تلجأ بطريقة جادة الى تخفيض اعتـمادها عـلى النفط على الرغم من الخطط والبيانات والتقارير الرسمية التي تركز على أن من أهم الأهداف تخفيض الاعتـماد على النفط. فبعـد مرور سنـوات طويلة نسبيـاً، ما زال الاعتـماد على النفط كبيـراً، ولم يحدث تغيـير يذكـر في مدى الاعتـماد عليه. بـل إن حقبـة الـطفـرة النفطية، التي كانت فرصة ذهبية لاستثمار قدر كبير من الفوائض المالية المتراكمة خلالها في أصول انتاجية واستثمارات مضمونة وذات مـردود مناسب، لم يتم اغتنـامها. وربمـا

(٢) السعـودية، وزارة التخـطيط، منجزات خـطط التنميـة، ١٩٧٠ ـ ١٩٨٤ (الـريـاض: [الـوزارة]، ١٩٨٥).

كان من افرازاتها السلبية أنها زادت من الاعتماد على النفط. ولعدم وجود توجه تنموي سليم، وإرادة جادة تدعم مثل هذا التوجه، فإن العائدات من النفط وفوائضها المتراكمة أوجدت جواً من اللامبالاة والتفريط والإسراف، بحيث ظلت هذه الأقطار تقريباً بالنسبة إلى اعتمادها على النفط عند النقطة نفسها، وإن أبرزت بعض الاحصاءات الزيادة النسبية في الايرادات من مصادر أخرى، فهي زيادة نتج جزء منها عند التقلص في حجم العائدات من النفط. ثم إن الموارد الأخرى يمثل جزء منها أيضاً بعض الصناعات المعتمدة على النفط والغاز ويمثل جزء آخر منها بعض مردود استثمار الفوائض المالية من النفط، ولا يمثل إلا جزء يسير منها ايرادات جهات حكومية ومؤسسات عامة لقاء خدمات. وما ينطبق على العربية السعودية ينطبق على أقطار أخرى كالكويت وقطر، وإن كان لا ينطبق بالصورة نفسها على كل من البحرين وعمان، لضآلة انتاج النفط ومردوده في الأولى، وللضآلة النسبية في انتاج النفط ومردوده في الثانية. غير أن النمط التنموي في هذه الأقطار جميعها هو النمط العشوائي ذاته.

ويتضح من الأرقام المذكورة أعلاه أن هذه الأقطار، أو أكثرها، من الممكن حتى في حقبة انحسار الموارد المالية أن تصحح المسار التنموي، وأن يكون الانفاق العام منسجماً مع ذلك المسار، وأن يأتي إعداد الميزانية في اطار توجه واضح لمسار تنموي سليم مع تقليص التوجه الاستهلاكي. وربما يجدر بهذه الأقطار أن تأخذ بالأنماط المتطورة للميزانية كوسيلة لتحقيق أهداف ذلك التوجه، وليس غاية في حد ذاتها، مع عدم وجود مسار تنموي سليم إذ لا تغني الوسيلة في مثل هذه الحالة. وكذلك من المفروض تفادي الشكلية والتركيز على مضامين مثل هذه الوسيلة. إذ درج الوضع في هذه الأقطار والأقطار العربية الأخرى، والعديد من الدول النامية، على اقتباس بعض المفاهيم والأساليب المتطورة، غير أنها لا تخرج كثيراً عن الإطار الشكلي، بينما هي عند الممارسة بعيدة كل البعد عن مضامين تلك المفاهيم والأساليب. ولهذا، فإنه حتى بالنسبة إلى أولويات تصحيح المسار يجب أن تكون الأولوية الأولى وجود التوجه التنموي السليم في اطار تصور واضح وارادة جادة، وفي ضوء أهداف مدروسة ومحددة، ثم يأتي بعد ذلك التركيز على الوسائل، ومن بين الوسائل الميزانية من حيث توجهها ومضامينها، وليس من حيث النمط الشكلي فحسب، وحينئذ تكون الميزانية وسيلة فعالة في المساعدة في تحقيق أهداف التنمية الفعلية.

إن الموارد المالية بالنسبة إلى أكثر هذه الأقطار، في فترة انحسار العائدات المالية من النفط، ما زالت كبيرة نسبياً، فأكثرها من حيث المساحة أو من حيث الكثافة السكانية محدود جداً. وليس ثمة شك في أن الانحسار في الموارد المالية لا يمكّن من

الانغماس في التوجه الإنفاقي الإغداقي بالزحم وبالمستوى نفسهما، ولكن هذا الانغماس ما كان من المفروض أن يكون. وتقتضي مصلحة هذه الأقطار حسن الاستفادة من مواردها، وهي بإمكانها أن تفعل ذلك إن رغبت رغبة جادة. ولهذا، فإنه ما كان من المفروض أن يمثل الانحسار في العائدات المالية من النفط ارباكاً كبيراً، لكون الموارد المالية المتاحة ما زالت كبيرة نسبياً. ولكن يبدو أن هذه الأقطار استمرأت الإنفاق الإغداقي، وترسخ هذا التوجه. ولهذا، فإن انحسار الموارد المالية بدا وكأنه هزة لأوجه الانفاق، وإن لم يكن هزة لطبيعة التوجه الانفاقي.

صحيح أن انحسار الموارد المالية كشف لهذه الأقطار مدى ضعف اقتصادها، ومدى انكشافه وتبعيته، وأزال إلى حد كبير البريق الذي واكب حقبة الطفرة النفطية، وأوهم هذه الأقطار أنها حققت كل أهداف التنمية أو أكثرها، وأنها أنجزت من المشاريع ما يضاهي أو يفوق ما يماثلها من مشاريع في الدول المتقدمة، مع أن الأمر لم يكن أكثر من مظهر ترفي للعديد من مشاريع البنية الأساسية. وإن كانت مثل هذه المشاريع ضرورية. غير أن المسار كان بعيداً كل البعد عن المضمون الحضاري الجوهري للتنمية بأبعادها المتعددة. ولهذا، كان من المفروض أن تستفيد القيادات السياسية والادارية، وحتى المجتمع بأسره مما كشفته الهزة في الموارد المالية من النفط الأمر الذي يعيد بلورة تصور جديد لمسار جديد واستراتيجية جديدة، وصياغة الأسباب والوسائل الفعالة لذلك، وحشد الطاقات المؤهلة والمدربة والتي تتوافر لديها القدرة على حسن الأداء وحسن اتخاذ القرار، كما تتوافر لها القدرة على ترشيد الانفاق وتوجيهه الوجهة السليمة. وهل يحتاج الأمر بعد ذلك الى اقناع للقيادات السياسية والادارية، أو حتى للمجتمع في هذه الأقطار، بأن المسار الذي سارت فيه خلال حقبة الطفرة النفطية ما وصل إلا الى بريق، وأن هذا البريق تلاشى أو تضاءل كثيراً، وأن ذلك يعني أنه كان هناك خطأ في المسار، ومن الضروري الاستفادة من التجربة وعدم الاستمرار في المسار الخاطىء.

ومن المتفق عليه، تقريباً، أن الايرادات من النفط لن تعود الى ما كانت عليه في ظل افضل الافتراضات، وهو ارتفاع سعر البرميل الى ٢٢ دولاراً، والتزام دول الأوبك بحصصها في الانتاج، أو حتى زيادة حصص هذه الدول من الانتاج، أو ارتفاع صادراتها منه ـ نتيجة عدم التزام دول الأوبك بحصصها المقررة ـ وبقاء الأسعار متدنية نسبياً. وليس ثمة شك في أن إجمالي احتياطات أقطار المنطقة من النفط كبير، وإن كان هناك تفاوت كبير بينها، وقد يصل الى ٤١,٩ بالمائة بالنسبة الى احتياطات دول العالم من النفط. ولعل هذه الأقطار تنظر إلى حجم احتياطاتها من النفط نظرة نشوة من نتائجها الارتخاء على أساس أن حجم هذه الاحتياطات كبير، وأن الاعتماد

على النفط كمورد ميسور سيظل أمداً طويلاً، مع أن المسألة ليست مسألة حجم الاحتياطات، وانما هي مسألة مدى استمرار الحاجة الى النفط، وبمعدل مرتفع في ظل ارتفاع نسبي في الأسعار. وهناك استراتيجيات وسياسات مضادة لاستنزاف هذا الاحتياط، أو رهنه بالأسعار المتدنية السائدة حالياً، وهنا تكون قضية مصير ووجود، ولا يمكن في مواجهة مثل هذه القضية أن يكون هناك ارتخاء ونشوة. وحتى لو تم القبول بفكرة كون هذه الاحتياطات كبيرة، وأنها ستظل لأمد طويل، فماذا بعد هذا الأمد؟ إن كثيراً من الأرقام الخاصة بمدى بقاء النفط على أساس حجم الاحتياطات الموجودة، والتي قد تتجاوز القرن في العربية السعودية، أو قد تتجاوز القرنين في الكويت، هي أرقام لا تأخذ في الحسبان المتغيرات والمستجدات، وهي لهذا السبب قد تكون مضللة وغير دقيقة وغير موضوعية، ناهيك عن مدى امكانية تطوير تقنيات جديدة أو تطوير بدائل أخرى للطاقة.

إن حقبة الطفرة النفطية، وما صاحبها من بريق على أنه ازدهار، شبيهان إلى حد كبير بحقبة المناخ. والأزمة التي تواجهها هذه الأقطار في أعقاب حقبة الطفرة النفطية كانت موجودة أصلاً في أحشاء تلك الحقبة، ولكن غطى عليها بريق الطفرة النفطية. وقضية المناخ التي كانت مثلاً صارخاً في الكويت ـ مع أنها موجودة في أقطار المنطقة الأخرى وإن لم تبرز الى السطح بتلك الصورة نفسها ـ هي قضية فترة بدت وكأنها أوج الازدهار الاقتصادي، ثم تلاشى كل بريق الازدهار، وبرزت الأزمة التي أصبحت تعرف بأزمة المناخ، مع أنها كانت موجودة أصلاً خلال الفترة التي كان لسوق المناخ فيها بريق، وهو بريق غطى على الأزمة التي كانت موجودة أصلاً في أحشاء سوق المناخ منذ بدايته، فلما تلاشى البريق برزت الأزمة. ولعل القرارات العشوائية لمواجهة أزمة المناخ الكبرى في أقطار المنطقة هي مماثلة في عشوائيتها للقرارات التي صدرت لمواجهة أزمة المناخ في الكويت. وجوهر الموضوع أن القرارات، في كلا الحالين، لم تكن قرارات مدروسة ذات توجه تصحيحي تسنده ارادة جادة.

تتعدد الافتراضات حول مسار النفط ومعدل استهلاكه وأسعاره، وتعدد الافتراضات يعني الى حد كبير أن الأمور متأرجحة. ولا يمكن لهذه الأقطار أن تنطلق من فرضية معينة، مع أنها كما يبدو تكاد تركز على فرضية واحدة هي ارتفاع أسعار النفط وزيادة حصتها من صادرات النفط، وبالتالي زيادة ايراداتها من العائدات النفطية. ومما يؤكد تركيزها على هذه الفرضية أنها تنظر الى فترة انحسار العائدات النفطية على أنها فترة محدودة، وأنه سيكون بامكانها، خلال هذه الفترة، اللجوء الى الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية لسد العجز المالي، أو لتقليص الفجوة بين الايرادات والنفقات، كما أنه إضافة إلى ذلك سيكون بامكانها أن تقلص بعض أوجه

الانفاق، حتى تجتاز هذه الفترة أو هذه المرحلة. وهذه الفرضية ربما كـان منطلقهـا، في وقت من الأوقات، وجهة النـظر التي أيدهـا، في مرحلة معينـة، بعض الاقتصاديـين، عـلى أساس أنـه خـلال فـترة محدودة سينضب النفط من عـدد كبـير من الـدول ذات الاحتياط النفطي المحدود، وأنه سيبقى النفط في عدد قليل من الـدول ذات الاحتياط النفطي الكبير، ومن بينها عدد من أقطار المنطقة. ويترتب على ذلك أن يصبح لبعض أقطار المنطقة سيطرة على مسار النفط وانتاجه وأسعاره، ومن ثم، فإن ارتفـاع الأسعار أمر وارد الى حد كبير. غير أن هذه النظرة ـ كما سبقت الاشارة ـ بـدأ يتلاشى منـطلقها وفرضيتها على أساس أن الدول المتقدمة صناعياً، والتي مهما انخفض معدل استهلاكها للنفط يظل هذا المعـدل كبيراً نسبيـاً، لن تترك هـذه الأقطار تسيـطر على مسـار النفط وانتاجه وأسعـاره. ولهذا فـإنها من خلال وكـالة الـطاقة الـدولية تضـع استراتيجيـات وسيـاسات جـديدة لاستمـرار استئثارها بزمام الأمور بالنسبة إلى مسار النفط وانتاجه وأسعـاره، وكذلك من خلال بعض المؤسسـات الماليـة الكبيرة التي بـدأت تلوح بصيغ جديدة لاقـتراحات تبـدو، في ظاهـرها، مقبـولة. ومضمـون هذه الاقـتراحات، مهـما تعددت صيغها، واحد، وهو رهن كميات من الاحتياط النفطي في هذه الأقطار مقابل تسهيلات مالية. وهذا الأمر قد تقبل به بعض أقطار المنطقة في غمرة مـا تشعر بـه من ضائقة مالية ومعنوية. مع أن قبولها به ـ ويـرجى ألا يكون ـ يعني إعـطاء فرصـة أكبر للدول المتقدمة صناعياً للهيمنـة على مسـار النفط وانتاجـه وأسعاره، ويعني مـزيداً من التبعيـة التي تقرب الى كـونها احتـلالاً. وفي ذلـك رهن ليس لكميـات من الاحتيـاط النفطي ولكنه رهن لمصير هذه الأقطار ووجودها ومصالح هذا الجيل والأجيال المقبلة.

ومن المعـروف أن الحجم المطلق لاستهـلاك العالم من الـطاقة لم ينخفض، وإن كـان هناك انخفـاض في معدل نمـو الاستهلاك. وقـد كان الانخفـاض في معـدل نمـو استهـلاك مجموعـة الدول الاعضـاء في منظمـة التعاون الاقتصـادي والتنمية أكـبر من غيرها. ورغم أن نسبة استهلاكها للطاقة كبـيرة، إذ تبلغ حوالى ٥٠ بـالمائـة من اجمالي استهـلاك العالم، فـإن هذه النسبـة تعتـبر انخفـاضـاً عن النسبـة التي بلغتهـا في وقت من الأوقات، والتي زادت عن ٦٠ بالمائة من اجمالي استهلاك العالم من الطاقـة. ولعل انخفاض حصة مجموعة الدول الأعضاء في منظمة التعـاون الاقتصادي والتنميـة، من الاستهـلاك العـالمي للطاقة، يعـود الى الاستراتيجيـات التي وضعتها وكـالـة الـطاقـة الـدولية، وتبنتهـا الدول الاعضـاء فيهـا. وقـد أدارت وكـالـة الـطاقـة الـدوليـة تلك الاستراتيجيات من خلال تنسيق البرامـج، وتكثيف الجهود ومسـاعدة الـدول الأعضاء على الوصول بسياسات ترشيد استهلاك الـطاقة الى الأهـداف المحـدّدة، وذلـك أيضاً من خلال المتابعـة المستمرة والضغط الـدائم من أجل تـطبيق تلك السياسـات التي تم

الاتفاق عليها في اتفاقية التعاون طويل المدى[3]. غير ان استهلاك العالم من النفط قد شهد انخفاضاً نسبياً كبيراً، فقد تراجعت النسبة من ٤٦ بالمائة سنة ١٩٧٣ إلى ٣٧,٨ بالمائة في سنة ١٩٨٥[4]. وليس ثمة شك في أنه إضافة إلى انخفاض استهلاك العالم من النفط، فقد انخفضت حصة أقطار المنطقة وحصة دول الأوبك عموماً نتيجة انتاج النفط من أماكن أخرى، وزيادة نسبة الاعتماد على النفط المنتج من دول أخرى، كما أنه مما لا شك فيه أنه وإن لم تنجح محاولات تطوير تقنيات جديدة، أو تطوير بدائل طاقة خلاف النفط، نجاحاً كبيراً فإنها حققت قدراً من النجاح وقللت من نسبة الاعتماد على النفط في اطار الاعتماد الاجمالي على الطاقة. كما أن سياسات ترشيد استهلاك الطاقة على جميع المستويات، وفي مختلف القطاعات، كانت لها نتائجها في تخفيض معدل استهلاك النفط. ومع ذلك كله، فإنه لا بد من التأكيد على أنه من المنتظر مع استمرار هذه السياسات والاستراتيجيات لوكالة الطاقة الدولية وللدول الأعضاء فيها، أن تكون هناك سياسات واستراتيجيات جديدة لمواجهة الظروف التي ستنشأ حين ينضب النفط من كثير من الدول، وبقاء دول محدودة ومن بينها بعض أقطار المنطقة نظراً لأنها تتمتع باحتياط نفطي كبير. فلقد سادت في وقت من الأوقات وجهة النظر التي تميل الى اعتبار مثل هذا الوضع وضعاً تسيطر فيه الدول المحدودة ذات الاحتياط النفطي الكبير على مسار النفط وانتاجه وأسعاره، أو على الأقل تسترد الكثير من مكانتها التي هيأتها لها الظروف في حقبة الطفرة النفطية. غير أن وجهة النظر هذه بدأت تتراجع، نظراً لأنه من غير الممكن أن تترك الدول المتقدمة صناعياً لدول محدودة أن تسيطر على مثل هذا المصدر الحيوي لصناعاتها ومجالاتها الانتاجية. ومن ثم، فإنه لا بد وأن تكون قد أعدت العدة لاستراتيجيات وسياسات جديدة. ولعل ملامح بعض هذه السياسات والاستراتيجيات بدأت تبرز من خلال الدعوة التي تلوح بها بعض المؤسسات المالية الأجنبية لتمويل انتاج النفط في بعض هذه الأقطار في حقول جديدة، وتقديم تسهيلات مالية لهذا الغرض، مع الاحتفاظ بحق الأولوية في استرداد ما قدمته من تسهيلات مالية وفوائد مترتبة عليها، عندما تبدأ مرحلة الانتاج من تلك الحقول؛ أو من منطلق الدعوة نفسها، وهو تلويح هذه المؤسسات المالية الأجنبية باقتراح شراء كميات من احتياط النفط مقابل تسهيلات مالية.

ومن الواضح أن مثل هذه الدعوة، وإن اتخذت أكثر من صيغة، جاءت في وقت تحتاج فيه أقطار المنطقة الى ما يسد العجز المالي الذي ربما يزداد وربما تضطرها

---

(٣) علي خليفة الكواري، «قراءة أولية في الأوضاع النفطية الراهنة،» ورقة قدّمت إلى: منتدى التنمية، ٧ ـ ٩ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٧.

(٤) المصدر نفسه، ص ١٢.

الظروف الى الاقتراض بعد تآكل الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية. والقبول بأي صيغة، مهما كانت، لمثل هذه الدعوة، هو تفريط في مصير هذه الأقطار ومصالح هذا الجيل والأجيال المقبلة، وهو لا يعدو كونه رهناً للنفط في باطن الأرض، وهو أمر ربما كان مدعاة للاحتلال ووسيلة ملتوية ومشبوهة للسيطرة بصورة أكبر على أي ارادة لهذه الاقطار وعلى مستقبلها، وكل ذلك في سبيل ضمان الحفاظ على امدادات النفط للدول المتقدمة صناعياً، وفي سبيل تمكين هذه الدول من الاستئثار أكثر من استئثارها الحالي بزمام الأمور بالنسبة إلى مسار النفط وانتاجه وأسعاره. ولهذا، فإن مثل هذه الدعوة يجب ألا يكون هناك أدنى اتجاه لقبولها ضمن أي صيغة، فحينئذ تكون القضية الأولى ليست هي التنمية بقدر ما هي قضية وجود هذه الأقطار ومصيرها. بل من المفروض أن تلفت مثل هذه الدعوة الأنظار في هذه الأقطار الى رفضها بكل صيغها، وإلى التركيز على أهمية تكوين الكيان القوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، والأخذ بأسباب التنمية الفعلية التي تحقق ذلك، في اطار ارادة جادة ووعي مجتمعي مشارك وفعال. كما أن تكوين هذا الكيان القوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً يقتضي تجاوز الانكفاء القطري، وحتى الاقليمي، مع التأكيد على أهمية التنمية الفعلية على الصعيد القطري والاقليمي، وذلك بالتلاحم العربي، وتأكيد أهمية التنمية الفعلية على صعيد الوطن العربي لتكوين الكيان القوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً. ومن الملفت للنظر أن تتزامن مثل هذه الدعوة مع التوجه العام على الصعيد العربي للانكفاء القطري، وتقهقر أي وجود للارادة على هذا الصعيد، وفي أعقاب نشوة حقبة الطفرة النفطية، وانغماس الأقطار العربية النفطية في هذه النشوة بصورة رئيسية صرفت الاهتمام عن قضية التنمية الفعلية المنشودة، كما صرفت الاهتمام عن قضايا الوطن العربي والتحديات التي تواجهه، والأطماع التي تحيط به من كل جانب. ويشير جاسم السعدون الى أن القيمة بالدولار للاحتياطات النفطية لأقطار المنطقة هي ٤٥٣٢ مليار دولار إذا كان سعر البرميل ١٥ دولاراً، وتبلغ ٥٤٤٢ مليار دولار إذا كان سعر البرميل ١٨ دولاراً، وتزيد الى ٦٠٤٠ مليار دولار إذا كان سعر البرميل ٢٠ دولاراً، كما تزيد الى ٦٦٤٣ مليار دولار إذا كان سعر البرميل ٢٢ دولاراً. ويؤكد أن الاقتراض عليها، أو رهنها لسد عجز في الايرادات، أمر وارد، وأن المشكلة في التناسب العكسي بين أسعار النفط السائدة والممكنة وامكانية اللجوء الى هذا التوجه. وكلما كانت أسعار النفط منخفضة كلما كانت امكانية رهن النفط، ومن موقف ضعف، كبيرة[٥].

إن أي دراسة للميزانية في هذه الاقطار يجب أن تنطلق من دراسة للايرادات

---

(٥) السعدون، «المالية العامة: نظرة أولية في واقعها واحتمالاتها ونتائجها».

فيها. وأي دراسة لـلايرادات فيهـا يجب أن تنطلق من دراسـة للنفط. فالنفط هـو كل شيء تقريباً، ليس كمرتكز رئيسي ـ وربما المصدر الـوحيد تقـريباً لـلايرادات ـ ولـكن لأن هذا المصدر محور أطماع وعوامل خارجية متعددة ومثار اهتمام وجدل وصراع. وفي خضم هذه الاطماع، والعوامل الخارجية المتعـددة، والاهتمام والجـدل والصراع، يبدو أن أقطار المنطقة لا تنظر إلى النفط النظرة الاستراتيجية التي يقتضيها الموقف، ويتطلبها الـوضع الـذي يجب أن تتمثل فيـه ارادة قـويـة لمواجهـة الاطـماع، ومجابهـة الصراع والتصدي للعوامل الخارجية. ولكن يبدو أن المسألة ليست مسألة وجود ارادة قوية، أو عـدم وجود ارادة قـوية. فـربما مـا كانت هنـاك ارادة أصلاً، أو ربمـا كانت مثـل هذه الارادة مـرهونـة، ومن ثم فإن نتـائج الاطـماع والصراع والعوامـل الخارجيـة المتعـددة تهيمن على مسار النفط وانتـاجه وأسعـاره، وهي بالتـالي تهيمن على المقـدرات الماليـة العامـة في هذه الاقطار. ولقد تمكنت الدول المتقدمة صناعياً، وهي أكبر مستهلك للنفط، أن تهيمن على مسار النفط وانتاجه وأسعاره، ونصيب هذه الاقطار من تصديره، وأصبحت سـوق النفط ـ كما هـو معـروف ـ سـوق مشترين. وإذا كـان قـد بـدا، في وقت من الأوقـات، أن هذه الأقـطار، ضمن اطـار الاوابـك وحتى ضمن اطـار الأوبـك، من الممكن أن تكوّن ارادة قويـة واستراتيجيـة متبلورة للتغلب على الاطـماع ومواجهـة التحديـات والاستراتيجيات المضادة، فإن الوضع الذي آل اليه مسـار النفط أعطى أكـثر من دليل على أن الاوبك ليست لـديها الارادة أو القـدرة على بلورة ارادة، وكـذلك القـدرة على وضع استراتيجية متبلورة، والارتقاء إلى مستـوى التحديـات، وذلك كله ينـطبق على الاوابك أيضاً. فهذه الاقطار التي يمثل النفط لديها كل شيء تقـريباً لا تملك من أمـره شيئاً، فمصيرها مرهون به، وهو المصير المرهون بإرادة الدولة المتقدمـة صناعيـاً. ولقد بدا في وقت من الأوقات، خلال فترة ارتفـاع أسعار النفط وقـرارات تحويـل الشركات الاجنبية المنتجة للنفط الى شركات وطنية، أن هذه الاقطار مهيمنـة على مسـار النفط، وأنها استطاعت أن تحصل عـلى حقوقهـا كاملة، وأنها قـادرة على التصـدي والمواجهـة والمجابهة. ولكن سرعان ما تبـين أن ذلك غـير صحيح إلى حـد كبير، فلقـد رضخت هذه الاقطار للضغوط الخارجية، وزادت حجم انتاجها من النفط بنسبة تفوق كثيراً ما تحتاج اليه، وربما أغراها بريق ارتفاع أسعار النفط فانساقت إلى انتاجه بكميات كبيرة، ووقعت في المصيـدة نظراً لعـدم ادراكها لـلاطماع، والاسـتراتيجيات المضـادة، وطبيعة الصراع للاستئثار بزمام الأمور فيما يتعلق بهذا المصدر الحيوي للدول المتقدمة صناعياً.
وهو أكثر من مصدر حيوي لأقطار المنطقة في كونه المورد الوحيد تقريباً الممول للنفقات العامة، وكذلك الممـول لأي مسار تنمـوي لو كـانت هناك رغبـة جادة لـلأخذ بمسـار تنموي سليم. أما بالنسبة إلى الدول المتقدمة صناعيـاً، فهو المصـدر الحيوي في كـونه مصـدر الطاقة الرئيسي الذي تعتمد عليه صناعاتها ومجالاتها الانتاجية الأخرى. ورغم الحديث

عن الصراع، فإنه لم يكن هناك في حقيقة الأمر صراع أصلاً، أو ربما كان هناك صراع غير متكافىء بين مصالح الدول المتقدمة صناعياً ومصالح هذه الاقطار. ذلك أن هذه الاقطار ترضخ إلى حد كبير للتبعية بجميع أشكالها. ومتى كانت الاقطار راضخة للتبعية، فكيف يمكن أن تكون لها إرادة، بصرف النظر عن كونها قوية أو غير قوية تجاه الدول المتمكنة من فرض التبعية عليها.

ويبدو أن الأمر لا يعدو كونه استراتيجية مدروسة من قبل الدول المتقدمة صناعياً، وخصوصاً منذ إنشاء وكالة الطاقة الدولية. ولم يكن تطبيق مثل هذه الاستراتيجية صعباً في ظل عدم وجود ارادة جادة لدى أقطار المنطقة ومنظمة الاوبك، وكذلك عدم وجود استراتيجية متبلورة لمواجهة ومجابهة التحديات. وليس ثمة شك في أن أقطار المنطقة ضعيفة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، ولهذا فما كان منظورها إلى النفط منظوراً استراتيجياً. وقد أغراها بريق ارتفاع أسعاره، وتعاظم العائدات المالية منه، نظراً للحجم الكبير المنتج والمصدر منه. وبدا تعاظم العائدات المالية مرتكزاً سهلاً للتوجه الاغداقي، ليس نحو بناء الكيان القوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، ولكن للانفاق على المظهر الترفي للحضارة الجديدة، ومد مظلة الرفاه الاجتماعي. وكون هذه الاقطار ذات كيان غير قوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً أمر له دلالاته، فقد تم الاغداق في الانفاق على مشاريع البنية الاساسية، ولكن ماذا بعد ذلك؟ ان مشاريع البنية الأساسية ضرورية، ولكن لانطلاقة اقتصادية قوية ذات عطاء مستمر ومتواصل، ثم إن مشاريع البنية الأساسية، مع التكاليف الباهظة التي كلفتها ـ وما كان هناك أي مبرر للانفاق المتعاظم الذي تمثل في تلك التكاليف الباهظة ـ ظلت إلى حد كبير موكلة أمور تشغيلها وصيانتها، وربما حتى ادارتها أحياناً، إلى شركات ومكاتب أجنبية. وهي (أقطار المنطقة) ذات كيان غير قوي سياسياً واجتماعياً، إلى جانب كونها ذات كيان غير قوي اقتصادياً، وذلك بسبب أنها غير قادرة على مواجهة التحديات السياسية، وبسبب الفجوة الكبيرة بين القيادات السياسية المنفردة إلى حد كبير باتخاذ القرار، وبسبب القاعدة المجتمعية المهمشة تحت مظلة الرفاه الاجتماعي. ويضاف إلى ذلك كله استمرار تعاظم التبعية وزيادة الرضوخ لاطماع ومصالح الدول المتقدمة صناعياً والتي استغلت كل المواقف في تسلسل استراتيجي مدروس، حتى وصلت إلى النتيجة التي تسعى إليها، وهي الاستئثار بزمام الأمور بالنسبة إلى مصدر طاقة حيوي أساسي لصناعاتها، ومجالاتها الانتاجية، وزيادة هيمنتها على أهم مقدرات هذه الاقطار ـ وهو النفط ـ وسلبها القدرة على الاعتماد على النفط كعامل قوة سياسية واقتصادية واجتماعية.

ان المشكلة الرئيسية لهذه الاقطار أنها تعتمد اعتماداً يكاد يكون كلياً، أو شبه

كلي، على مورد واحد هو النفط. ومعروف أنه يجب أن يكون هناك حسن استفادة من هـذا المورد إلى أقصى حـد ممكن. ولقد تعـاظمت الموارد المـالية من النفط في وقت من الأوقـات، غير أن هـذه الاقطار لم تكن مهيـأة للاستفـادة المثلى من هـذه الموارد المـالية المتعـاظمة. ولم تكن هنـاك أيضاً إرادة جـادة نحو الأخـذ بالتخـطيط الفعال من حيث الاعداد والتطبيق. ومن المعروف أن في بعض الاقطار أجهزة مركـزية للتخـطيط، وقد يكون هناك خطط، وليس في بعضها الآخر أجهزة مركزية للتخطيط ولا خطط. وليس بالضرورة أن يكون وجود الخطط مؤشراً على وجـود التخطيط الجيـد إعداداً وتـطبيقاً. وينطبق ذلك على الأجهزة المسؤولـة عن إعداد الميـزانية. ومـع أنه فيهـا جميعاً وزارات للمالية تكون عادة هي الجهاز المسؤول عن اعداد الميزانية، فإن الميزانية، بصرف النظر عن كونها أقرب إلى نمط ميـزانية البنـود، فهي ميزانيـة انفاق، وطـالما تعـاظمت الموارد المالية تعاظم الانفاق. وعنـدما بـدأت الهزة المـالية نتيجـة انخفاض المـوارد الماليـة من النفط، أخذت هذه الاقطار تركز على مبدأ ترشيد الانفاق. ولم يـطرأ تغيير يـذكر عـلى طـريقة اعـداد الميزانيـة، وإن أدى تقلص المـوارد المـاليـة من النفط إلى تقليص حجم الانفاق نسبياً. ولكن حتى تقليص حجم الانفـاق لم يكن وفق استراتيجيـة مدروسـة، وانما هو نتيجة طبيعية لتقلص حجم الموارد الماليـة، وما زال تـوزيع المـوارد الماليـة بين أوجـه الانفاق المختلفـة خاضعـاً إلى حد كبـير للمساومـة، وهي واحـدة من الثغـرات الأساسية في نمط ميزانية البنـود. غير أنـه ليس خاضعـاً للمساومـة فحسب، وانما هـو خاضع لاعتبارات متعددة أيضاً، من أبرزها مدى النفوذ والقوة والسلطة والمكـانة التي يتمتـع بها جهـاز حكومي دون جهـاز حكـومي آخـر، كـما أنـه خـاضـع لمـدى الصلة الشخصية التي تربط القيادة بجهاز حكومي بالقيـادة في الجهاز الحكـومي الذي يقـوم باعـداد الميزانية. ومن هنا فإنه من غير المتصور أن يتم توزيع الموارد المـالية بـين أوجه الانفـاق المختلفـة وبين الاجهـزة الحكوميـة المختلفة أيضـاً وفق أسس مـوضـوعيـة. ولعله من الصعوبة بمكان أن يكون توزيع الموارد المالية بين أوجه الانفاق المختلفة، وكذلـك بين الأجهزة الحكومية المختلفة، وفق أسس موضوعية حينما لا تكون هناك أهداف واضحة ومحددة، وحينما لا تكـون هناك معـايير مـوضوعيـة أصلاً في الـطريقة المتبعـة في اعداد الميزانية. وقضية المساومة قضية رئيسية في نمط ميزانية البنود، ولكنها تظل قضيـة نسبية حتى في غيرها من أنماط الميزانيـة. وتعتمد المسـألة إلى حـد كبير عـلى مدى مـوضوعيـة المعايير في إعداد الميزانية. وفي نمط ميزانية البنود يصعب أصلاً أن تكون هنـاك معايـير موضوعية. أما في ميزانية الاداء، أو ميزانية التخطيط والبرمجة، فإنـه من الممكن، بل من المفروض أن تكون هناك معايير موضوعية. غير أنه حتى في الانمـاط المتطورة نسبيـاً والمفترض فيها أن ترتكز على معايير أكثر موضوعية، فإن المسألة تعتمد على مدى الدقـة والموضوعية في إعداد الميزانية. إذ انه في كثير من الأحيان، قد تأخذ بعض دول العـالم

الثالث بنمط من الأنماط المتطورة للميزانية، ولكن محاولاتها لا تخرج كثيراً عن المظهر الشكلي دون المضمون. إذ ان طريقة إعداد الميزانية وفق الانماط المتطورة نسبياً تحتاج إلى رصيد من المعرفة، وهذا الرصيد من المعرفة يندر أن يوجد في دول العالم الثالث إجمالاً. ومعروف أن الموضوع ليس موضوع الرصيد من المعرفة فحسب، ولكنه أيضاً الارادة الجادة الملتزمة بإصلاح جذري في أسلوب اعداد الميزانية، وذلك ضمن برنامج شامل للاصلاح الجذري للادارة.

وبالنسبة إلى أقطار المنطقة عامة، فإن الادارة مفهوم جديد فيها لم تستوعب مضامينه، ولم يتكون بعد الرصيد من المعرفة الادارية القادر على أداء متطلباتها على المستوى الكفؤ. ورغم التفاوت النسبي بين أقطار المنطقة، فإنها، شأنها شأن العديد من دول العالم الثالث، تأخذ بالمظهر الحديث للأجهزة والمؤسسات الادارية. غير أن أسلوب الاداء ليس هو الأسلوب الاداري الكفؤ بمقارنته بمستوى الاداء في الأجهزة والمؤسسات الادارية في الدول المتقدمة، على الرغم من أنه حتى في الدول المتقدمة قد يكون مستوى الاداء في الأجهزة الحكومية دون مستوى الاداء في مؤسسات القطاع الخاص الذي يعتبر إلى حد كبير أكثر كفاءة وفعالية. ومعروف أن الأجهزة والمؤسسات الادارية في أقطار المنطقة هي حديثة نسبياً، ولا تختلف في مظهرها عن الأجهزة والمؤسسات الادارية في دول العالم المتقدم. ولم تنشأ هذه الأجهزة والمؤسسات الادارية أصلاً وفق استراتيجية مدروسة، وان معظم هذه الاقطار بدأت تقريباً من نقطة الصفر في محاولة تكوين الاجهزة والمؤسسات الادارية، وبخاصة الاجهزة والمؤسسات الادارية غير التقليدية. ذلك أن بعض الاجهزة والمؤسسات الادارية التقليدية ربما كانت موجودة لاداء الانشطة التقليدية الضرورية، وإن كان توجهها في معظم هذه الأقطار في وقت من الأوقات لخدمة أغراض المستعمر، وليس لخدمة هذه الأقطار. لذلك فإنه، حتى مع كونها أنشطة تقليدية، فإنها كانت أنشطة تقليدية في اطار محدد وذات توجه محدد، وليست أنشطة تقليدية كتلك الأنشطة التقليدية الموجودة في دول العالم المتقدم.

الفَصْل الـرَّابع

المسَـارُ الإنْفـاقي

لقد بدا في وقت من الأوقات أن الاقطار النفطية تمكنت من السيطرة على مقدراتها النفطية، وتصحيح هيكل الاسعار الذي أبقته الشركات الأجنبية متدنياً إلى حد كبير في اطار احتكار القلة التي كانت تتمتع به. وقد أدى صعود الاسعار والزيادة في الطلب على النفط إلى تعاظم المردود المالي، وبدت التنمية مسألة ميسورة، ولكنها التنمية في اطارها الشكلي، وليس في المضمون والجوهر. ولهذا فإن انحسار هذا المردود المالي المتعاظم أبرز حقيقة شكلية التنمية، إذ ان كل المسار التنموي المغلوط أصلاً بدت سلبياته، وأبرز هذه السلبيات عدم وجود قاعدة اقتصادية قادرة على استيعاب الهزة النفطية، أو الانحسار النسبي في المردود المالي من النفط. كما برزت حقيقة كون هذه الاقطار لا تزال تعتمد اعتماداً كلياً، أو شبه كلي، على النفط، ولم تتمكن خلال حقبة الطفرة النفطية من تقليص اعتمادها على النفط وذلك بتوجيه قدر من ذلك المردود المالي المتعاظم وجهة انتاجية لتنمية ركائز أخرى قوية لاقتصادها. ويذكر د. يوسف صايغ أن تزايد العائدات النفطية ـ خلال حقبة الطفرة النفطية ـ قد أدى إلى الشعور الواقعي المبرر بانفتاح فرص واسعة يمكن اغتنامها والافادة منها في عملية التنمية، وفي تحسين مستويات المعيشة، وفي القوة الدفاعية والامنية، وكذلك التعاون مع الاقطار العربية الأخرى، ودعم جهودها التنموية والدفاعية والأمنية. ورافق كل ذلك شعور بأن الوضع التنظيمي قد وضع في أيدي هذه الأقطار أوراق مساومة ذات قيمة سياسية تجاه الدول المتقدمة صناعياً لتصحيح النظام الاقتصادي العالمي[1]. ولكن ذلك كله

(١) يوسف صايغ، «النظرة الاقتصادية المستقبلية لمنطقة الخليج،»(الكويت، ١٩٨٦)، ص ٦٠. (ورقة غير منشورة)

تلاشى عقب انحسار الطفرة النفطية. بل إن هذه الاقطار لم تتمكن من السيطرة على مقدراتها النفطية كما بدا في وقت من الاوقات، إذ انه حتى في غمرة الترف النفطي انغمست هذه الاقطار في بريق الترف النفطي، بينما الدول المتقدمة تخطط وتطبق استراتيجية مدروسة للهيمنة على مسار انتاج النفط وأسعاره. كما أن أقطار المنطقة لم تستفد كثيراً من الوفرة المالية النفطية في توجيه الانفاق وجهة تنموية ضمن مضامينها الشاملة. ولعل الانصاف يقتضي منا الاشارة إلى أن أقطار المنطقة لم تكن مهيأة لهذا التدفق من الايرادات المالية. وهي أقطار لم تستوعب بعد مفهوم التنمية بمضامينه الشاملة، ولم تستوعب كذلك مفهوم التخطيط، وليس لديها التصور الواضح للاهداف المرجو تحقيقها والمسار الذي يجب أن تسلكه نحو تحقيق هذه الاهداف. وهي كذلك لا تملك القدرة الادارية الكفؤة والفعالة في مناخ إداري ومجتمعي مشارك بفعالية.

لقد توجه قدر كبير من الايرادات العامة نحو وجهات معينة:

أولاً: البنية الاساسية

وتجدر الاشارة إلى أن هذه الاقطار قد أنفقت كثيراً على ما يسمى بمشاريع البنية الأساسية، بل لقد أسرفت في كثير من الأحيان في انفاقها عليها، وكلفت هذه المشاريع كثيراً بسبب الاسراف في الانفاق على هذه المشاريع التي بدت وكأنها غاية في حد ذاتها، وغلب الانفاق على المظهر الحضاري للتنمية. بل بلغت تكاليف هذه المشاريع أضعافها في بعض الأحيان، بسبب أن الشركات الأجنبية التي يتم الركون إليها لتنفيذ هذه المشاريع ترفع قيمة هذه المشاريع. وليس ثمة شك في أن الانفاق على مشاريع البنية الأساسية مطلوب، وهذه المشاريع تمثل مرتكزاً يمكن الاستفادة منه في الانطلاقة نحو بناء قاعدة انتاجية. ولذلك، فإنها وسيلة ضرورية لا غنى عنها، غير أنه يجب عدم اعتبارها غاية في حد ذاتها، وإن كانت تتمثل فيها بعض الخدمات الأساسية، إلا أنها اضافة إلى ذلك، يجب أن يتمثل فيها التوجه نحو القاعدة الانتاجية. وكان من الممكن لهذه الاقطار أن تعمد إلى الانفاق على مشاريع البنية الأساسية في اطار استراتيجية تنموية، وفي حدود التكاليف المناسبة التي يمكن، في حدودها، تكوين البنية الاساسية التي تحقق الاستفادة منها بكفاءة وفعالية، وتفادي ابتزاز الشركات الاجنبية واستغلالها. وفي هذه الحالة كان من الممكن أن يكون الانفاق على مشاريع البنية الاساسية أقل، خصوصاً عندما يكون الالتزام بمعايير الكفاءة والفعالية دون الانفاق الاسرافي المظهري. ولو كان الانفاق على مشاريع البنية ضمن هذه النسق، فإنه كان من الممكن توجيه الفائض نحو بناء القاعدة الانتاجية. وربما

كـان من الممكن زيـادة الاحتيــاط من الاستثـمارات الخـارجيـة التي يمكن ـ كـما سبق وأشرنـا ـ الاستفادة منهـا للحصول عـلى أعلى مـردود ممكن، ليس لسـد العجـز وإنمـا لتكـوين احتياط مـتزايد لمصلحـة الاجيال المقبلة. وهـذه الاستفادة لا تتمثـل في مجـرد الحصول على أعلى مردود ممكن، ما لم يكن هناك قدرة على تفادي وقوع هـذا الاحتياط في مصيدة وقنوات المصالح السياسية والاقتصـادية الابـتزازية والاستغـلالية في الـدول المتقدمة التي يتم الاستثمار فيها.

ثانياً: الرفاه الاجتماعي

وليس ثمة شك في أن الايرادات المالية المتدفقة من النفط ساعدت هذه الأقـطار على تحسين مستوى المعيشة، وان لم يكن هنـاك تحسين متكـافىء أو متقارب في التكـافؤ بـين الشرائح المجتمعيـة المختلفة. بـل ربمـا زادت الفجـوة كثيـراً بـين قلة تمكنت من الـوصول إلى الـثراء الفاحش خـلال مدة وجيزة، وكثرة مـازالت بعيدة كـل البعـد عن الـثراء. ويقتضي الانصاف التـأكيد عـلى أن قطاعـاً كبيراً في المجتمـع في هذه الاقـطار أصبح ينعم بالعديد من الخدمات التي تقدم له مجاناً أو بصورة شبه مجانية.

ويذكر د. يوسف صايغ[٢] أنه لـدى التمعن في أنماط التنميـة ومحتواهـا وكذلـك أسلوب تـوزيع أعبـائها وثـمارها تتضـح عدة سلبيـات، إذ لم تكن هناك دقـة في وضع الأولويات وكذلك انتقاء البرامج وصياغتها. كما أن الـطفرة المـالية أدت إلى الاغـداق الانفـاقي في ظل عـدم وجود ضـوابط، أو تراخي هـذه الضوابط، كـما أدى ذلـك إلى إفـراط في التسـاهـل مـع مـوردي المعـدات والتجهيــزات والمؤسسـات الاستشــاريـة والانشائية، وخصوصاً الشركـات والمكاتب الاجنبيـة. يضاف إلى ذلـك أن الرغبـة في تحسين مستوى المعيشة أدت إلى نشوء نظم رفاه مفرطة في السخاء، وإلى فتح الأبـواب الـواسعة للعـمالة، وكـذلك وجـود فجوة واسعـة بين الجهـد والمردود في القطاع العام، وكذلك القطاع الخاص. وترتب على ذلك كله اعتماد مفرط على الحكومة ومـا تيسره أو تسعى إلى تيسيره من رفاه وبروز تكلفة اجتـماعية كبـيرة للايـرادات الماليـة من النفط. وبالطبع، فإن وجود فجوة واسعة بين الجهد والمردود والتسيب إلى حـد كبير في الاتجـاه الانفاقي، وكذلك الاتجاه نحو تيسير الـرفاه، ولكن ليس وفق اسـتراتيجية تـرتب عليه تعاظم الثروة عند قلة. وعلى الرغم من ارتفاع مستوى المعيشة للقـاعدة المجتمعيـة إلى حد ملموس، فـإن الفجوة أضحت كبـيرة بين القلة وبـين القاعـدة المجتمعية. ولما لم تكن هنـاك ضرائب في أغلب الحالات، فـإن أعباء التنميـة، بصرف النظر عن مسـار

---

(٢) المصدر نفسه، ص ٧

هذه التنمية، أصبحت تقع كلها على عاتق الخزينة العامة. كما أنه، ضمن الاتجاه السائد الذي يغلب عليه النمط الأبوي في محاولة تيسير أسباب الرفاه للمواطن، أهملت أهمية المشاركة المجتمعية، وهو أمر أضعف كثيراً من أهمية الشعور بالالتزام.

ويتضح من ذلك أن الايرادات المالية المتعاظمة من النفط لم تتوجه وفق أولويات مدروسة. ومن الطبيعي أن يكون الأمر كذلك في ظل عدم وجود خطة مدروسة أصلاً، وحداثة مفهوم التخطيط وضآلة التجربة في هذا المجال. إذ من الصعب أن يكون هناك انتقاء للأولويات في وضع تغلب عليه العشوائية والارتجال، وعدم وجود تصور واضح للمسار الانفاقي الذي يجب أن يتوجه نحو أهداف التنمية الفعلية بمضامينها الشاملة. ومع أن هذه الأقطار لم تكن مهيأة للاستفادة المثلى من الايرادات المالية المتعاظمة، فإن الأمر كان يقتضي عدم الافراط في الانفاق، والاحتفاظ بقسط كبير من هذه الموارد المالية في صورة احتياطات قابلة للاستثمار بمردود مناسب، والبدء من نقطة مسار انفاقي سليم يركز على أهمية انتقاء الأولويات وحشد الامكانات المناسبة لتحقيق أهداف تلك الاولويات بأعلى مستوى من الكفاءة، وأقل التكاليف الممكنة. وإذا كانت الظروف والضغوط قد فرضت على هذه الأقطار أن تنتج النفط بكميات أكبر بكثير مما تحتاج إليه لتوفير الايرادات المالية المناسبة، فقد كان عليها على الأقل أن تلتزم بالانفاق دون اسراف في نسق تفرضه الاولويات المنتقاة، وذلك حفاظاً على مصلحة هذا الجيل والأجيال المقبلة، ومحاولة الالتزام ولو بحد أدنى من التخطيط الفعال الذي ترتب فيه الاولويات وفق استراتيجية مدروسة. وإذا كان مفهوم التنمية، وكذلك التخطيط والادارة، من المفاهيم الجديدة على هذه الاقطار، فإن وجود الارادة الجادة ربما كان ركيزة يمكن على أساسها الاعتماد على رصيد من الخبرة العربية المؤهلة، وإن كان هذا الرصيد ضئيلاً نسبياً إلا أنه أكبر من رصيد هذه الاقطار، إن كان لديها ثمة رصيد. وليس ثمة شك في أن وجود الارادة الجادة المتوجهة توجهاً فعلياً نحو التنمية بمضامينها الشاملة كان من الممكن أن يكون منطلقاً لتكوين خبرات جيدة في هذه المجالات، مع أن بعض الخبرات، وإن كانت محدودة جداً، قد تكونت في بعض هذه الاقطار وإن لم تتح الفرص للاستفادة منها. ولكن ـ كما سبقت الاشارة ـ فإن النمط الأبوي اتجه إلى الاغداق الانفاقي سعياً وراء تحقيق الرفاه الاجتماعي أو تحسين مستوى المعيشة دون أن يكون هناك ربط بين الجهد والمردود، ودون أن تكون هناك مشاركة فعالة من القاعدة المجتمعية تشعر من خلالها أنها يجب أن تؤدي دوراً فعالاً في الالتزام بتوجه تنموي فعلي ولا يمكن أن تظل اتكالية دون تحملها بعض الاعباء التي يقتضيها هذا التوجه التنموي. ويبدو أن كل هذه القضايا متداخلة ومتشابكة، إذ مع عدم وجود التصور الواضح، أو الارادة الجادة لدى القيادات السياسية والادارية، فإنه من

الصعب أن يكـون هنـاك مسـار واضـح وسليم للتنميـة. ومن العبث أن نتصـور أن القـاعدة المجتمعيـة يمكن أن تلتزم بهذا المسـار الواضـح والسليم، وهـو غـير مـوجـود أصلاً. ومعروف أن القاعدة المجتمعية في هذه الاقطار لم يتبلور لديها رصيد من الوعي بأهمية دورها، وأهمية وجود مسار سليم وواضح للتنمية، وينطبق ذلك من حيث المبدأ على القيادات السياسية والادارية، وربما ما أتيح للوعي المجتمعي أن يتبلور، وأن تكون له مشاركـة فعالـة، بل زاد الاغـداق الانفاقي من تهميش القـاعدة المجتمعيـة وجعلها تركن إلى الاتكالية والاعتماد عـلى الخزينـة العامـة في غمرة انفـاق بذخي، حتى وإن لم يصب أكثر القاعدة المجتمعية إلا الفتات من ذلك الإغداق الانفاقي.

ثالثاً: الأمن

ولقد استحوذ الأمن ومـازال يستحوذ عـلى النسبة الأكـبر من الانفاق في معـظم أقطار المنطقة. وعلى الرغم من أن المستجدات في المنطقة قد تكون مسوّغاً شكليـاً على الأقل للاغداق على إنشاء ترسانات الاسلحة، فإن الانفاق على المظلة الأمنية الداخلية يظل انفاقاً اغداقياً. وليس ثمة شك في أن الانفاق على تقوية القوة الدفاعية وتطويرها أمر مطلوب ويعتبر ركيزة أسـاسية لأي تنميـة فعلية. إذ لا يمكن لمثـل هذه التنميـة أن تكون دون قدرة على حماية مسيرتها وانجازاتها. ولكن من نافلة القـول التأكيـد على أن التنمية بعيدة إلى حد كبير عن المسار السليم في اطار المفهوم الشامل للتنمية. هـذا من نـاحية، ومن نـاحية أخـرى فإنـه على الـرغم من الانفاق الاغـداقي عـلى تـرسـانـات الاسلحـة في معظم أقـطار المنطقـة، فإنـه ليس في إمكان أكـثر هذه الاقـطار التصدي والمواجهة. ولهذا فإنه يتم الركون المتزايد إلى بعض القوى العظمى للحمـايـة، وتستفيد هذه القوى العظمى من مردود صفقات الاسلحة، كـما تستفيد من حمـاية مصـالحها في المنطقة. وعلاوة على ذلك، فهي تستفيد من تغـطية نفقـات هذه الحـماية أو أكـثر تلك النفقات. وبالنسبة إلى المظلة الأمنية الداخلية فهي تستأثر أيضاً بقسط كبير من الانفاق الاغداقي، وعلى الرغم من الاهتمام بالرفاه الاجتماعي - مع أن ذلك الرفاه يستـأثر بـه إلى حد كبير قـطاع محدود من المجتمـع - فإن المـظلة الأمنية الـداخلية تـزداد وطأتهـا، ويزداد تهميشها للمـواطن الذي لم ينـل الحد الادنى من حقـوق المواطنـة في أكثر هـذه الاقطار، مع أن هذا الحد الادنى من حقوق المواطنة يتلازم مـع حد أدنى من واجبـات المواطنة، ولهذا فإن الرفاه الاجتماعي قاصر من ناحية، وهو شكلي مـظهري من نـاحية أخرى. والترسانات المتعاظمة للأسلحة في أكثر هذه الاقطار يتمثل فيهـا قدر كبـير من الإهدار والتبديد، ولا تعود بالفائدة المرجوة على هذه الاقطار في ظـل عدم تمكـين هذه الاقـطار من القدرة الـدفاعيـة الـذاتيـة، واستفـادة بعض القـوى العـظمى من ذلـك

الإهدار. والمعضلة أن البعد القومي العربي قد تلاشى مع ازدياد وطأة التجزئة وليس هناك تحديد لهوية العدو الفعلي.

رابعاً: المسار الانفاقي والتنمية

وفي غمرة الانفاق الاغداقي، تعاظم الاستيراد للمعدات والتجهيزات وما عداها، وبتكلفة كبيرة حيث وجدت الدول المتقدمة صناعياً الفرصة لاغراق أسواق هذه الاقطار واسترداد قسط غير يسير من ايرادات النفط حيث انها تعتبر هي المستورد الرئيسي للنفط. وعلى الرغم من أن هذه المعدات والتجهيزات قد يكون بعضها ضرورياً للبنية الأساسية، فإنه كان من الأجدر التصدي للتكاليف المرتفعة، والتي في كثير من الأحيان ما يكون ارتفاعها مصطنعاً. وليس ثمة شك في أن التوجه الاستهلاكي، حتى للسلع والخدمات المختلفة، قد بلغ درجة كبيرة من التعاظم. ولم يكن القطاع العام وحده هو المنجرف في هذا التوجه الاستهلاكي، إذ ان القطاع الخاص انغمس فيه كما انغمست القاعدة المجتمعية، على الرغم من التفاوت في مدى القدرة على الانغماس. ولقد أصبحت هذه الاقطار نتيجة لذلك من أكبر الاسواق للسلع الاستهلاكية، على الرغم من قلة كثافة السكان، كما ساعدت على زيادة حركة الاقتصاد في الدول المتقدمة صناعياً. ولقد لجأت هذه الاقطار أيضاً إلى الخدمات الانشائية والتشغيلية والاستشارية من الشركات والمكاتب الاجنبية، واغتنمت هذه الشركات والمكاتب الفرصة إلى أقصى حد في حلقات متشابكة من المصالح التي تربط الشركات والمكاتب للحصول على أكبر عائد مالي. وليس ثمة شك في أن هذه الاقطار، وهي تفتقر إلى الرصيد من الخبرة في هذه المجالات، قد اتجهت إلى الشركات والمكاتب الأجنبية. غير أنه كان من الضروري الاعتماد على الرصيد من الخبرة في الوطن العربي، وإن كان هذا الرصيد ضئيلاً، وكذلك الاعتماد على الرصيد من الخبرة المواطنة وإن كان هذا الرصيد أكثر ضآلة، أو على الأقل محاولة تكوين رصيد من الخبرة يضاف اليهما، وكذلك ربط الحاجة إلى الشركات والمكاتب الأجنبية بأمد معين، وتقويم مدى الحاجة إليها، إضافة إلى تقويم تكاليف الأعمال المنتظر أن تقوم بها لتفادي الابتزاز والاستغلال.

صحيح أن هذه الاقطار تمكنت إلى حد كبير من تكوين البنية الاساسية، وبصرف النظر عما تمثل فيها من بذخ واسراف في كثير من الأحيان، ولكن مشاريع البنية الأساسية ظلت في حالات كثيرة معتمدة على استمرار الشركات والمكاتب الاجنبية لتشغيل هذه المشاريع وصيانتها وإدارتها. وعلى الرغم من وجود المؤسسات التأهيلية والتدريبية في عدد من هذه الأقطار، فإن هذه المؤسسات لم تؤد الدور المطلوب في الغالب، ومع تكون بعض الرصيد من الخبرة المواطنة فإنها مازالت

ضئيلة، ومازالت مساهمتها الفعلية في تشغيل وصيانة وإدارة تلك المشاريع محدودة. ومعروف أن هذه المؤسسات غلب عليها التوجه البيروقراطي، وكذلك التوجه المجتمعي الذي ترسخت فيه الاتكالية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى مازالت القيم المجتمعية المنفرة من بعض المجالات الفنية والمهنية المهمة راسخة جذورها. وبجانب الاعتماد المفرط على الشركات والمكاتب الاجنبية في الاعمال الانشائية والتشغيلية والادارية، كان التوجه المفرط نحو العمالة الأجنبية، وهي في الغالب من غير الدول المتقدمة صناعياً نظراً لرخص تكلفتها المالية، مع أن تكلفتها الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية كبيرة نسبياً. ولقد طغى في أقطار المنطقة طوفان من العمالة الوافدة.

وتدفق العمالة الوافدة لم يكن وفق سياسة مرسومة، ولم يكن انتقائياً. وتدفق العمالة الوافدة ضخّم كثيراً من القطاع العام، كما أن القطاع الخاص تضخم كثيراً على الرغم من قلة المردود الانتاجي في القطاعين، وعدم ارتفاع كفاءة الاداء. وإذا كان القطاع العام من المنتظر منه أن يتحمل التبعة الرئيسية في عملية التنمية، فإن هذا التضخم، غير المعتمد على سياسة انتقائية للمجالات التي توجد حاجة ماسة فيها إلى تلك العمالة، لم يساعد على رفع كفاءة الاداء، كما أنه زاد من اتكالية القطاع العام واعتماده المفرط أو شبه المفرط على العمالة الوافدة. أما القطاع الخاص، وهو إلى حد كبير قطاع طفيلي أو غير فعال، لم ينسجم توجهه مع ما تقتضيه التنمية، حيث انه توجه منطلقه السعي للحصول على أكبر مردود ضمن نسق التوجه المجتمعي المفرط في الاستهلاك للسلع والخدمات. واضافة إلى ذلك كله، فإن العمالة الوافدة يمثل قسط كبير منها عمالة منزلية وخدمية، ولذلك فإن القدر الاكبر من العمالة الوافدة لم يكن للاستفادة منه في نسق توجه انتاجي. ورغم قلة تكلفة العمالة الوافدة نسبياً فإنها في ضخامة حجمها تمثل تكلفة كبيرة حتى من الناحية المالية، ناهيك عن التكلفة الاجتماعية والاقتصادية وربما السياسية. ولما كان المورد المعول عليه في اقتصادات هذه الاقطار هو النفط، فإن قسطاً غير يسير من الايرادات النفطية تمثل في تكاليف العمالة الوافدة. وتجدر الاشارة إلى أن معظم أقطار المنطقة اتجهت إلى العمالة المتدفقة غير العربية، وعلى الرغم من أن التبرير المعلن هو رخص تكاليف هذه العمالة مقارنة بالعمالة العربية، فإن التبرير غير المعلن هو تفادي تناقضات السياسة العربية المفترض أنه تحملها معها العمالة العربية. وليس ثمة شك في أن كلا التبريرين غير مقنعين. فالتكلفة الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية كبيرة بالنسبة إلى العمالة الوافدة غير العربية، وقد يضاف تبرير آخر وهو أن العمالة العربية أقل كفاءة وخبرة، وحتى هذا التبرير غير مقنع، إذ ان نسبة كبيرة من العمالة الوافدة غير العربية ليس لديها رصيد

مناسب من الخبرة والكفاءة. وفي كل الأحوال فإن المنظور القومي كـان يجب أن يكون هو المنظور الأقـوى، لأن ذلك في مصلحـة هذه الاقـطار ومصلحة غـيرها من الاقـطار العربية التي قد ترد منها العمالة.

هناك اتفاق عام لدى عدد من أبناء المنطقة على أهمية الاحتفاظ بمعظم عـائدات النفط مستثمرة في أصول انتاجية ذات ملكيـة عامـة. ومرتكـز ذلك كـون النفط أصلاً رأسمالياً يعتبر ريعه الاقتصادي إيراداً رأسمالياً يجب استثماره في أصول انتاجية قادرة على الاحتفاظ بقيمة الأصل، إضافة إلى ضرورة توليدها عائداً إيجـابياً عـلى الاستثمار. كـما أن مرتكزه مفهوم الملكية العـامة للثروة النفـطية، ولـذلك فـإن الريـع الاقتصادي يجب الاحتفاظ به في شكل ملكية عامة لمصلحة هذا الجيل والأجيال المقبلة، ومن العبث استنزافه من قبـل هذا الجيـل[٣]. ويقتضي الأمر التحـول من استخدام عـائدات النفط لتمويل الميزانية إلى وضع نظام للضرائب، وخصوصاً الضرائب والـرسوم المبـاشرة من أجل تمويـل احتياجـات الانفاق بشكـل عادل، كـما أن الأمر يقتضي وقفـاً لنمو حجم النفقات العامـة، لا سيما الجـارية منهـا والتحويليـة، وتخفيض نصيب الفرد منهـا. كما يتطلب الأمر التحول التدريجي من دعم شبه شامل وغير محدد الغرض لأسعـار الطاقـة والخدمات والسلع التي تنتجها المرافق والمؤسسات العامة ومشروعات البنية الأساسيـة، إلى تحميل المستفيدين من هذه الخدمات التكاليف الفعلية لها، مع تحميل نصيب أكـبر للاستهلاك، ولا سيما المفرط منه، لحساب تخفيض معقول ومجد لقـطاعات الانتـاج[٤]. وعـلى الرغم من أن ذلـك يمثل المسـار السليم للتوجـه الانفاقي لـلاستفـادة المثـلى من عـائدات النفط، فـإنه يمثـل تغييراً جـذرياً في المسـار الحـالي. وليس ثمـة شـك في أن الاعتماد الكلي أو شبـه الكلي عـلى الموارد المـالية من النفط في تمـويل التـوجه الانفـاقي الاغداقي له آثار سلبية متعددة، فهو يجعل هذه الاقطار رهينة الاعتماد على مورد واحد وهو مورد آيل للنضوب، كما أنه مورد تتحكم فيه إلى حد كبير عـوامل خـارجية، وإن كان ذلك لا يعني أن تستسلم هذه الاقطار لفعل العوامل الخارجيـة. هذا من نـاحية، ومن ناحية أخرى فإن الاعتـماد على المـوارد الماليـة من النفط في توجـه انفاقي إغـداقي يعني سرعة تبديد هذه الموارد دون ايجاد بدائل للاعتماد عليها، أو لتقليص الاعتماد على مورد واحد، وتبديد هذه الموارد في نسق التوجه الانفاقي الاغداقي الـذي يغلب عليه

(٣) علي خليفة الكواري، نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجيـة التنمية في اطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الاقطار العربية (بيروت: مركز دراسـات الوحـدة العربيـة، ١٩٨٥)، ص ١٦٣.

(٤) المصدر نفسه، ص ٦٢ ـ ٦٣

نمط الاستهلاك يعني أنه ليس هناك مردود ايجابي فعال مستمر. وبالطبع فإن ذلك ليس في مصلحة هذا الجيل، وإن بدا أنه منغمس في الترف النفطي، أو سراب هذا الترف النفطي، كما أنه ليس في مصلحة الأجيال المقبلة التي لم يهيىء لها هذا الجيل الفرصة للاستفادة من أصول انتاجية ذات مردود مستمر.

غير أن المسار المقترح يقتضي تحولاً في توجه القيادات السياسية والادارية، وكذلك تحولاً في توجه القاعدة المجتمعية. ومثل هذا التحول لا يأتي من فراغ، وإنما يرتكز على ادراك واقتناع تدعمهما ارادة جادة من القيادات الادارية والسياسية، كما يرتكز أيضاً على إدراك واقتناع من القاعدة المجتمعية يدعمهما قدر كبير من الوعي بأهمية التضحية ببعض المصالح الآنية في سبيل المصلحة العليا على المدى الطويل، كما يعني أيضاً التنازل عن بعض الترف والمشاركة في تحمل بعض أعباء التنمية وبعض تكاليف الخدمات، بمنأى عن الاتكالية والاعتماد المفرط على الخزينة العامة. ونقطة البداية في هذا المسار تظل هي القيادات السياسية والادارية التي يجب أن يكون لديها الادراك والاقتناع، ليس بأهمية هذا المسار فحسب، ولكن باعتباره قضية مصيرية. ترتكز عليها المصلحة العليا لهذه الاقطار في المدى الطويل. وفي سبيل ذلك يتوجب على القيادات السياسية والادارية أن تتخلى عن النمط الابوي الذي يعني تيسير الرفاه الاجتماعي دون هدف محدد، وتهميش القاعدة المجتمعية وترسيخ اتكاليتها واعتمادها على الخزينة العامة التي تصب فيها عائدات النفط. كما يتوجب على القيادات السياسية والادارية أن تكون القدوة في تقليص التوجه الاستهلاكي المفرط، وإتاحة الفرصة لنمو قطاع خاص فعال ومنتج، وكذلك اتاحة الفرصة لنمو وعي مجتمعي مشارك ومتحمل لقدر من أعباء التنمية. وبالطبع فإن وجود نظم ضريبية ترتكز على الضرائب والرسوم المباشرة بالذات أمر ممكن، ولكن مثل هذه النظم في بداية المسار يمكن أن تعتمد على فرض الضرائب المباشرة على الشريحة المجتمعية ذات الثراء، وعلى مؤسسات القطاع الخاص. ذلك أن قطاعاً كبيراً من القاعدة المجتمعية ربما يصعب فرض الضرائب المباشرة عليه، إلا إذا كانت هذه الضرائب يسيرة وفي حدود قدرتها. ومع أنه من المعروف أن النظم الضريبية في كل الأحوال تعتمد على مدى القدرة الضريبية، فإنه من المعروف أيضاً أنه على الرغم من الترف النفطي، فإن شريحة مجتمعية محدودة هي التي أثرت كثيراً من التوجه الانفاقي الاغداقي، بينما هناك قطاع كبير من المجتمع، وإن ترسخت لديه الاتكالية والاعتماد المفرط على الخزينة العامة، لم يلامس الثراء. وتجدر الاشارة إلى أنه من الطبيعي أن تكون الضرائب المفروضة على هذا القطاع في بداية المسار ضرائب يسيرة، لأن من المفروض عليه أن يتحمل بعض أعباء التنمية، وعليه في الوقت ذاته أن يتحمل تكاليف الخدمات التي تؤدّى له، لأن ذلك يقلل من

التـوجه الاستهـلاكي، وفي الوقت نفسـه فإن هـذا القطاع بعينـه يشعر بـأنـه يجب أن يتحمل بعض أعباء التنميـة بقدر استـطاعته، ولعـل ذلك يفيـد في ايجاد وعي مجتمعي بأهمية الفرد ودوره في المشاركة، وإن كانت القضيـة اكبر من ذلـك، لأن مطالبـة الفرد بتحمل بعض أعباء التنميـة مع إدراك لأهميـة ذلك، وكـذلك المشـاركة الفعـالة تقتضيـان أن تكون حقوق المواطن من حيث المبدأ حقوقاً لا جدال فيها بما يرسخ لدى الفرد الشعور والانتماء، والشعور بالالتزام والارتقاء إلى مستوى الدور المطلوب منه أداؤه، بعيداً عن الاتكالية والاعتماد المفرط على الخزينة العامة والتوجه الاستهلاكي غـير المرشـد، وحتى اللامبالاة، وهي كلها من إفرازات التـوجه الاستهـلاكي الاغداقي العـام غير المـرشد التي زادت حقبة الطفرة النفطية منها كثيراً.

خامساً: المسار الانفاقي إلى أين؟

يبـدو أن المسار الانفـاقي الاغداقي راسـخ التوجـه، ولهذا قـد تتجاوز المبـالـغ المصروفـة على بعض أوجـه الانفاق مـا هو معتمـد لهـا أصـلاً في الميـزانيـة. ورغم أن أسلوب اعـداد الميزانيـة غـير سليم في ظـل عـدم وجـود أهـداف واضحـة وأولـويـات منتقـاة ومدروسة، فإن تعليمات الميزانية عادة ما تتضمن قـاعدة بـالسماح بنقـل مبالـغ من بنود إلى بنود أخرى بموافقة وزارة المالية في الغـالب، والمبرر لـذلك أنـه ربما نشـأت حاجـة لمزيد من المبالغ لصرفها على بعض البنـود، أو لأن التقديـر للمبالـغ المخصصة لبعض البنود كان تقديراً غير دقيق. وحتى في الأقطار التي توجد فيها خطط بصرف النـظر عن مـدى سلامـة توجهها، فإن المبـالغ المعتمـدة في الميزانيـة العامـة لا تلتزم في كثـير من الأحيان بما هو مقرر في الخـطة. ومن الأمثلة على ذلـك أنه في العـربية السعـودية عـلى سبيل المثال تجاوزت الاعتمادات التي خصصت بالميزانية المبالغ المعتمدة في الخطة، وإن كان ذلك بنسب متفـاوتة. وقـد بلغ التجاوز ٤١ بـالمائة، وإن كان في بعض سنـوات الخطة قد وصل إلى ٥١ بالمائة و٥٦ بـالمائـة. وقد كـانت نسبة الـزيادة في الميـزانية عن الخطة بالنسبـة إلى المبالـغ المعتمدة ٣٣ بـالمائـة في أول سنوات الخطة، ثم أصبحت ٥١ بـالمائة في السنة الثانية وزادت في السنة الثالثة فـوصلت إلى ٥٦ بـالمائـة. وقد تقلصت النسبـة إلى حد ما في السنة الرابعة للخطة فكانت ٣١ بالمائة، ثم عادت إلى الارتفاع نسبياً فبلغت في آخر سنوات الخـطة ١٤٠٤/ ١٤٠٥ هـ نسبة ٣٥ بـالمائـة. ومن الملفت للنـظر أن المصادقة على الخطة وعلى الميزانية تتم من الجهة نفسها. ولعل هـذا يعطي مؤشـراً على عدم جدية الخطط بصرف النظر عن مدى سلامة مرتكزاتها ومنطلقاتها وأهـدافها. وفي الوقت ذاته فإنه يعـطي مؤشراً عـلى أن المسار الانفـاقي يغلب عليه التـوجه الاغـداقي رغم الانحسار في العائدات المالية من النفط، واضافة إلى كل ذلك فإنه يعطي مؤشـراً

على عدم ترابط التخطيط والميزانية أو عدم تلازم توجه الميزانية مع توجه الخطة، مع أن الميزانية يجب أن يكون توجهها ضمن اطار التوجه التنموي. ولقد خرجت الميزانية كثيراً عن الاعتمادات المقدرة للقطاعات المختلفة في الخطة، فبالنسبة إلى تنمية الموارد الاقتصادية كان هناك نقص في الميزانية عما هو مقرر في الخطة يتجاوز ٥٣ مليون ريال، وبالنسبة إلى التجهيزات الاساسية كانت هناك زيادة في الميزانية تتجاوز ٦٨ مليون ريال. ورغم أن تنمية الموارد الاقتصادية ليست بالضرورة تنمية لمجالات انتاجية تساعد على تحقيق الاعتماد على النفط أو لتكوين قاعدة اقتصادية قوية ومعطاءة، فإن القصد من المقارنة هو إيضاح مدى البعد بين الخطة والميزانية لان كليهما لا يضمهما اطار لتوجه تنموي تسانده ارادة جادة وملتزمة. ولعل ما هو معتمد في الخطة بالنسبة إلى التجهيزات الاساسية مبالغ فيه، إذ اعتمد لها في الخطة مبلغ ٢٤٩,١ مليون ريال، ومع ذلك فإن الميزانية اعتمدت لها مبلغ ٣١٧,٥ مليون ريال. وهذا يوضح أن الانفاق الاغداقي البذخي على التجهيزات الأساسية هو التوجه السائد. وكان من الممكن تقليص الانفاق على هذه التجهيزات الأساسية في حدود الحاجة الفعلية باعتبارها وسيلة ومنطلقاً للنشاط الانتاجي، وليست غاية في حد ذاتها، وان بدا فيها المظهر الحضاري براقاً، كما أن ذلك يوضح أيضاً أن الشركات الأجنبية وجدت مرتعاً خصباً للاستغلال، وربما كان ذلك برضا البيروقراطية وحصولها على قسط من ذلك الاستغلال. ولقد ترتب على عدم تلازم الخطة والميزانية عدم تنفيذ مشروعات، على الرغم من اعتمادها في الخطة، تقدر تكاليفها بـ ٤٤ مليار ريال. كما تم اعتماد مشروعات جديدة في الميزانية، أو جرى توسع في مشروعات جار تنفيذها، ولم يكن ذلك كله معتمداً في الخطة، وبلغت جملة التكاليف ٧٧ مليار ريال. كما أنه ارتفع مجموع العمالة الكلية في العربية السعودية نتيجة عدم الالتزام بما هو مستهدف في الخطة بالنسبة إلى العمالة الوافدة، والتي كان مقرراً لها أن تزيد بمعدل سنوي قدره ٢,٠ بالمائة، فقد زادت بمعدل سنوي قدره ١١,٧ بالمائة.

والسؤال الذي يطرح نفسه أنه إذا كان النفط، وهو المورد الرئيسي وشبه الوحيد تقريباً لعدد من أقطار المنطقة، يخضع لعوامل خارجية بالنسبة إلى انتاجه وأسعاره وليس لقوى الطلب والعرض في السوق العالمية، فكيف يمكن لهذه الاقطار أن تخطط؟ انه من الممكن لهذه الاقطار أن تعتمد على التخطيط مع مرونة مناسبة لمواجهة المتغيرات. بل كان عليها منذ أمد طويل أن تأخذ بالتخطيط كوسيلة فعالة في اطار من المرونة المناسبة، على أن تعد العدة من خلال التخطيط ببرمجة تخفيض اعتماد هذه الاقطار على النفط. ولكن تستوي الاقطار التي اعتمدت على خطط، أو تلك التي لم تعتمد على خطط، في كونها ما زالت معتمدة كل الاعتماد تقريباً على النفط. ولذلك فإن المسألة

ليست هي مـدى جدوى التخـطيط أو عدم جـدواه، ولكن المسألـة هي مدى جـديـة التخطيط؟ وكان من الممكن لهذه الاقطار أن تسعى، منذ البدايـة، سعياً مكثفاً وجاداً لتخفيض اعتـمادها عـلى النفط. صحيح أن آليـات وتقنيات التخـطيط بـالنسبـة إليهـا قاصرة، بل إن التخطيط في حد ذاته مفهوم جديد نسبياً في هذه الاقـطار، ولكن كان من الممكن في اطار الرغبة الجادة والارادة الملتزمـة، حتى مع عـدم وجود التخـطيط أو تفاصيل تقنياته وآلياته شريطـة وجود استراتيجية مـدروسة وأولـويات منتقـاة وأهداف واضحة، تخفيض الاعتماد على النفط. ولكن يبدو أن هـذه الاقطار، سـواء ما اعتمـد منها على خطط ـ تستثمر سياسياً ودعائياً ـ وما لم يعتمد على خطط، استمـرأت الاعتماد على النفط كمورد ميسور، وزادت اتكاليتها على هذا المورد النـاضب خصوصـاً عندمـا داهمتها العائدات المالية المتعاظمة في وقت من الأوقات، فغفلت أوتغـافلت عن الهدف الـرئيسي من بين أهـداف التنمية المنشـودة، وهو تخفيض الاعتـماد على النفط وتنـويـع مصادر الدخل. ولهذا أسرفت في الاغداق تحت مظلة الرفاه الاجتماعي وما ترتب تحت هذه المظلة من خلل كبير حتى في توزيـع الرفـاه الاجتماعي بـين سقوف للثروة مـرتفعة جداً أو لا سقوف للثروة أصلاً. وعلى كل بدا أن الارتقـاء بمستوى المعيشـة هو هـدف التنمية، وليس نتيجة من نتائجها وثمرة من ثمارها.

وربما تنحسر قليلاً مظلة الرفـاه الاجتماعي، ولكن ربمـا تمتد كثيـراً مظلة الأمن. ولذلك فإن حجم الانفاق سيظل كبيراً، والقسط الاكبر منه في غير المسار الذي تتطلبه التنميـة الفعلية. وهـذه التنمية الفعليـة لا يمكن أن تتحقق وكـل من المظلتـين تهمش تحتها المواطن، لأن التنمية الفعلية لا تتحقق إلا بالاعتماد على القدرات المواطنة واقتناع المواطـن اقتنـاعاً راسخـاً بأهميـة التنمية، وأن نتـائجها لمصلحتـه ومصلحة هـذا الجيل والأجيال المقبلة. وإذا كانت مظلة الرفاه الاجتماعي قد تمثل فيها الاغداق الانفـاقي، فإن مظلة الأمن أخذت تستوعب مزيداً من الاغداق الانفاقي. وليس ثمة شك في أن الامن والقدرة الدفاعية ركيـزتان مـطلوبتان لأي تنميـة منشودة، ولكن الأمـر يجب ألا يكون إجهاضاً لحقوق المواطنة، كـما أن القدرة الـدفاعيـة يجب أن تكون مـرتكزة عـلى قاعدة ذاتية مع تحديد لهوية العدو الفعلي. ومن المعروف أن الانفاق الاغـداقي المتمثل في مـظلة الـرفـاه الاجتـماعي زاد كثيـراً من الاعتـماد عـلى الاستـيراد الكبـير للسلع والخدمات، وهو اعتماد على الدول المتقدمة صناعياً. كما أن الانفاق الاغـداقي المتمثل في المظلة الامنية زاد من الكم الهائل من الاسلحـة التي يكون الاعتـماد فيها أيضـاً على الدول المتقدمة صناعيـاً. ومن الواضـح أن الدول المتقـدمة صنـاعياً تمتص الكثـير من الموارد المالية لتلبية رغبات الانفاق الاغـداقي. وهذه الـدول المتقدمـة صناعيـاً، سواء بطريق مباشر أم بطريق غير مباشر متمثل في الشركات المتعددة الجنسية، تمارس حـربـاً

معلنة أو غير معلنة على أقطار المنطقة والاقطار العربية الأخرى ودول العالم الثالث اجمالاً. ولذلك فإن من الاهداف الأساسية للتنمية الفعلية التحرر الاقتصادي مثله في ذلك مثل التحرر السياسي، وكلاهما يتطلب اطلاق الطاقات للافراد، وتمكينهم من القيام بدور فعال من خلال مشاركة فعالة وواعية، واغفال هذا الأمر يعني اغفال ركيزة رئيسية من ركائز التنمية الفعلية.

إن الميزانية تمثل الايرادات والنفقات، ولا يمكن التركيز على أهمية الأخذ بنمط من الانماط المتطورة للميزانية دون أن يكون ذلك في اطار توجه تنموي يعتمد على حسن الاستفادة من الايرادات في مسار انفاقي سليم. وهذه الامور كلها متشابكة ومتداخلة ومتفاعلة مع بعضها البعض. وبصرف النظر عن كون الحقبة حقبة طفرة نفطية أو حقبة انحسار للطفرة النفطية، فإنه يجب الاستفادة من كل الموارد والامكانات المتاحة إلى أقصى حد ممكن، وخصوصاً بالنسبة إلى هذه الاقطار التي سيؤول النفط فيها إلى النضوب. ومن هنا فإن تخفيض الاعتماد على النفط يعتبر هدفاً مصيرياً، كما أن التحرر الاقتصادي مثله مثل التحرر السياسي هدف مصيري. ومن العبث ألا يكون هناك ادراك لهذه الحقائق التي تفرض وجودها. فالمسار الانفاقي الاغداقي المتمثل في مظلة الرفاه الاجتماعي أو المظلة الامنية لا يرتكز على استراتيجية مدروسة. ولهذا فهو يكرس التبعية بالاعتماد المتعاظم على الدول المتقدمة صناعياً، كما أنه يتجه اتجاهاً متناقضاً مع الاهداف المصيرية، وإضافة إلى كل ذلك فهو يهمش المواطن، ويزيد من اعتماده واتكاليته المفرطة، كما أنه يجهض حتى الحد الادنى من حقوق المواطنة.

والميزانية مثلها مثل التخطيط، إذ إنه من الخطأ الاعتماد على دول العالم المتقدم صناعياً، واقتباس بعض أنماطها ومعاييرها ومفاهيمها. ذلك أن التجارب مختلفة، وكذلك الظروف. ولهذا فليس من الضروري الاعتماد على نمط من أنماط الميزانية المتطورة في الدول المتقدمة صناعياً. ولعل هذه الاقطار والاقطار العربية اجمالاً تستطيع ان تتبنى استراتيجية واضحة المعالم والاهداف تستثمر امكاناتها ومواردها المتاحة أفضل استثمار ممكن، ومن حقها أن تهتم بزيادة مواردها، وأن تأخذ بمسار انفاقي سليم وفق أولويات منتقاة ومدروسة. والميزانية والتخطيط يجب أن يكونا كلاهما في اطار توجه تنموي لا يرتكز على فردية اتخاذ القرار، وان كان متخذ القرار ذا توجه سليم وارادة جادة. ذلك أن التوجه التنموي عملية مستمرة، ومن ثم فإنها يجب أن تكون توجه المجتمع بأسره في تواصل بين عطاء هذا الجيل وعطاء الأجيال المقبلة.

إنه لمن المذهل على صعيد الوطن العربي أن تتقدم الخلافات الشخصية على التوجه المطلوب للتنمية، وأن يترسخ الانكفاء القطري وتثور النزعات القطرية،

فتصرف الانظار عن العدو الفعلي الذي يمارس مع الدول المتقدمة صناعياً استراتيجية لامتصاص موارد الاقطار العربية وتركها رهينة التبعية، بل وطمس حضارتها بعد أن سلب ما أمكنه أن يسلب من أرضها، ووطد أقدامه ومراميه وغاياته. فكم صرفت الخلافات الشخصية الانظار عن القضايا المصيرية ومن بينها قضية التنمية. وقضية التنمية ـ كما سبقت الاشارة ـ من أهم أهدافها التحرر الاقتصادي، وهو مثله مثل التحرر السياسي يتطلب توحيد الجهود وحشد الطاقات واطلاقها على الصعيد المجتمعي بأسره، وهو بمعنى آخر يقتضي تعبئة عامة لا تخلو من تضحيات وأعباء.

وانه لمن المذهل أيضاً أن يثور خلاف بين قطر وقطر، حتى في اطار مجلس التعاون، يصل إلى حد المجابهة العسكرية في وقت تدرس فيه بعض الاقطار مقترحات لاستئجار سفن من دول عظمى أو رفع راياتها، وذلك لن يكون دون مقابل مادي ومعنوي، وبصرف النظر حتى عن هذا المقابل فإن هذا مؤشر على مدى ضآلة القدرة لدى أكثر هذه الاقطار لحماية موانئها، ومياهها الاقليمية، ومواجهة الاطماع والتحديات المحيطة بها، واضطرارها رغم الكم الهائل نسبياً من الأسلحة إلى الركون لمزيد من التبعية. ومن هنا فإن محور قضية التحرر الاقتصادي، ومحور قضية التحرر السياسي، ومحور قضية التنمية التي تشملها، هذه المحاور هي التعبئة المجتمعية القادرة والواعية، لأهمية هذه القضايا المصيرية، والمشاركة فعالة ومستعدة حينئذ لبذل التضحيات وتحمل الاعباء، لأن تحقيق هذه الأهداف المصيرية هو لمصلحتها ومصلحة الأجيال المقبلة.

سادساً: ضرورة تغيير المسار

إن من حق هذه الأقطار أن تسعى إلى زيادة مواردها المالية من العائدات النفطية، وتحصل على حقوقها كاملة. وكان من الممكن أن يستمر زخم الوقت الذي بدا فيه أن بعض هذه الاقطار وغيرها من الدول في منظمة الأوبك قد استعادت سيطرتها على أسعار النفط، لو خلقت هذه الاقطار وغيرها من الدول في منظمة الاوبك إرادة فعلية للسيطرة على أسعار النفط، لأنه ما بدا أنه وقت سيطرت فيه بعض هذه الاقطار وغيرها من الدول على أسعار النفط ربما ما كان نتيجة ارادة هذه الاقطار والدول، وإنما لاعتبارات أخرى قد تكون الظروف السوقية والتقلبات المباغتة فيها من بين الاسباب، وقد يكون من بين الاسباب أيضاً، وان بدا بعيداً عن التصور، إرادة الدول المتقدمة صناعياً ضمن استراتيجية ذات مراحل مدروسة. والسؤال الذي يفرض نفسه هو هل ينبغي على هذه الاقطار الغنية باحتياطاتها النفطية أن تراعي مصالحها أم عليها أن تقدم على ذلك مصلحة الاقتصاد العالمي، وإن كان

ذلك يعني مصالح الدول المتقدمة صناعياً على وجه الخصوص؟ لقد كان على هذه الاقطار أن تراعي مصالحها، وإن افتعلت الدول المتقدمة صناعياً أي ضجة ما حول نتائج ذلك على الاقتصاد العالمي، ذلك أن هذه الدول قدمت مصالحها الخاصة بالنسبة إلى عدد من السلع الاساسية التي لا تقل أهمية عن النفط. ولهذا حوصر النفط وحده تقريباً بالضجة المفتعلة. ولم تتورع بعض الدول المتقدمة صناعياً عن أن تبدي التهديد، وتلوح باستخدام القوة التي تفرض على هذه الاقطار ضغوطاً مختلفة للافاضة في انتاجها، ليس لمجرد تغذية الاقتصاد في الدول المتقدمة صناعياً فحسب، ولكن لكي تغتنم أيضاً هذه الدول هذا الفائض في الانتاج لتخزينه كاحتياط ضد أي تقلبات قد تكون مباغتة، وكذلك للسيطرة من خلال هذا الاحتياط المخزون ولو جزئياً على مسار النفط وأسعاره، والسيطرة عليه كلياً من خلال استراتيجياتها المدروسة التي واجهت لأمد طويل نسبياً فراغاً وتخبطاً، ناهيك عن وجود استراتيجية في هذه الاقطار وكذلك منظمة الأوبك. ولهذا فإنه في حقبة الطفرة النفطية وبريقها لم تدرك هذه الاقطار وكذلك منظمة الأوبك مدى أهمية وضع استراتيجية مدروسة، وبدت القضية محسومة لمصلحة هذه الأقطار ومنظمة الأوبك، وما أعد أي منها العدة لمواجهة أي استراتيجية مضادة أو أي تقلبات مباغتة. والانحسار في العائدات المالية من النفط، وانخفاض حصص هذه الاقطار من تصديره، وكذلك انخفاض أسعاره ليس مسألة مباغتة، فهي نتيجة استراتيجية مدروسة للدول المتقدمة صناعياً، وكذلك وكالة الطاقة الدولية. ومن الملفت للنظر أن الخلل كان موجوداً منذ أمد في السياسة النفطية لهذه الاقطار وكذلك منظمة الأوبك، إن كان ثمة سياسة، غير أن هذا الخلل غطاه بريق حقبة الطفرة النفطية. ولهذا فمنذ انحسار العائدات المالية من النفط وانخفاض حصص هذه الاقطار والدول الاعضاء في منظمة الأوبك بدا التخبط واضحاً، وتلاحقت الاجتماعات ولكنها كانت حافلة بالمتناقضات، وظل الهدف المحوري لهذه الاجتماعات هو محاولة رفع الاسعار أو الحد من انخفاضها، وزيادة حصص الدول الاعضاء. وحتى هذا الهدف المحوري، رغم أنه قاصر، إلا أنه كان محور تناقضات في حد ذاته. وظلت أنظار هذه الاقطار لفترة طويلة نسبياً متجهة إلى كل اجتماع مقبل لمنظمة الأوبك، وليس في أي اجتماع مقبل للأوبك ما يحمل حلولاً جذرية للقضية.

وبدلاً من أن تتمكن هذه الأقطار، من خلال الأوابك أو الأوبك، من وضع استراتيجية مدروسة مبلورة الاهداف والغايات، فإن سعيها مازال قاصراً على محاولة الحصول على سعر أفضل للبرميل من النفط، وزيادة حصتها من صادراته ما أمكن، منطلقة من افتراض خاطىء هو أن عوامل العرض والطلب في السوق العالمية هي العوامل الوحيدة الفعالة والمتحكمة في قضية أسعار النفط وحجم الصادرات منه.

وطالما أنها تظل مقتنعة بهذا الافتراض الخاطىء، فإنها لن تتمكن من تحقيق هـدفها في الحصول على أعلى عائد تستحقه. وفي ظـل هذا الـوضع، فـإن ايرادات هـذه الأقطار ستـظل خاضعـة للتقلبـات، وإن بقيت هـذه التقلبـات في حـدود معينـة ضمن اطـار الاستراتيجية التي أحكمت وضعها وكالـة الطاقـة الدوليـة ومن ورائها الـدول المتقدمـة صناعياً. ولعله في ظـل هذا الـوضع يصعب عـلى هذه الاقـطار اتباع منهـج تخطيـطي سليم، أو حتى اعداد ميزانيـاتها العـامة عـلى أساس سليم. ولكن اتبـاع ذلك المنهج التخطيطي، أو إعداد الميزانية العامة، لم يكن حتى في حقبة الطفرة النفطية مرتكزاً على أساس سليم. غير أنه في تلك الحقبة، عندما كانت الايرادات متعاظمة، لم تكن هناك مشكلة في تلبيـة احتياجـات التوجـه الانفاقي الاغـداقي، بـل كـانت هنـاك فـوائض متراكمة أخذت طريقها إلى قنوات الاستثمار في الدول المتقـدمة صنـاعياً، وقسط يسـير جداً أخذ طريقه إلى بعض الاقطار العربية كمساعدة أو قرض أو منحـة، وقسط أيسر منه أخذ طريقه إلى بعض دول العالم الثالث. لقـد كانت الاعتبـارات السياسيـة، قبل الاعتبارات الاقتصادية، هي المهيمنة عـلى وجهة القسط الـذي أخذ طـريقه إلى بعض الاقـطار العربيـة ومساره. أمـا قسط دول العالم الثـالث فكان محـاولة لامتصـاص ردة الفعـل التي أوجدتهـا الدول المتقـدمة صنـاعياً، والضجـة التي افتعلتهـا وجعلت فيهـا موضوع ارتفاع أسعار النفط سبباً رئيسياً في مشـاكل الاقتصـاد العالمي، ومعـاناة دول العالم الثالث على وجه الخصوص.

ومجمل القول أن إعداد الميزانية في هذه الاقطار كان يعتمـد بصورة مبـاشرة على حجم ايراداتها من العائدات النفطية، لأنها ميزانية إنفـاق. وعندمـا تكون الايـرادات كبـيرة تلبي الاحتياجـات الانفاقيـة بصورة لا تخلو من الاسراف أو التفـريط. وعندمـا يكون حجم الايرادات محـدوداً نسبياً تـبرز بعض الصعوبـة في تلبية كـل الاحتياجـات الانفـاقية عـلى المستوى نفسـه. ومن هنا تتم بعض الاجـراءات الشكليـة الهـادفـة إلى تقليص بعض أوجه الانفاق. وفي كلا الوضعين فإن إعـداد الميزانيـة يتم بصورة غـير موضوعية وغير مرشدة في ظل قرار سياسي اقتصادي تغلب عليه العشوائية والارتجاليـة ومواجهة المواقف والأوضاع الطارئة بطريقة غير مدروسة. ولهذا بـدا الارتباك والتخبط في إعداد الميزانية العامة في عدد من هذه الاقطار، بـل إن منها من أحجم عن إصـدار ميزانية عامة أو أخّر صدورها لفترة طويلة رغم وجود الفوائض المالية النفطية المستثمرة في الدول المتقدمة، صناعياً، والتي يتم اللجوء إليها بين وقت وآخـر، إلا أنه كـما يبدو لم يكن السحب من هذه الفوائض ميسوراً في كل الأحوال.

والمورد الثاني الذي يمكن الاعتماد عليه، إلى جانب القدر المحدود من العائدات المالية من النفط والتي يتـوجب أن يتوجـه القدر الأكـبر منها نحـو أصول انتـاجية ذات

عطاء مستمر، هو الضرائب والرسوم المباشرة. وليس ثمة شك في أنه من الضروري فرض ضرائب على ذوي السقوف المرتفعة أو غير المرتفعة للثروة، وكذلك على شركات القطاع الخاص بنسبة أكبر من النسبة الضئيلة المفروضة عليه في بعض الاقطار، ولكن من الضروري أيضاً أن يتوجه القطاع الخاص نحو مجالات انتاجية حتى يتقابل ذلك مع توجه المشروعات العامة الجماعية. وليس ثمة شك في أن الضرائب ليس من نتائجها المردود المالي فحسب، ولكنها تشعر المواطن بضرورة تحمله بعض الأعباء وفي ذلك ترسيخ للشعور بالمسؤولية، غير أنه ترتبط بذلك ضرورة توافر الحد الأدنى من حقوق المواطنة بما ترسخه من شعور بالانتماء والمشاركة الفعالة. ومن المعروف أنه حتى يكون النظام الضريبي فعالاً يجب أن يكون القطاع الأكبر من المجتمع خاضعاً له وقادراً على تحمل التزاماته مع التفاوت النسبي في مقدار الضريبة المفروضة، وهو أمر طبيعي. وبالنسبة إلى أقطار المنطقة فإنه من الضروري فرض ضرائب مرتفعة على ذوي سقوف الثروة المرتفعة وغير المرتفعة، وبالطبع فإنه لن يخضع للضرائب الذين ليس لديهم القدرة بسبب ضيق ذات اليد، أو بمعنى آخر الشريحة المجتمعية الفقيرة. على أنه في كل الأحوال يخضع الأفراد في المجتمع للنظام الضريبي وفق الوعاء الضريبي، وحسب الشرائح الضريبية. ومن المعروف أن النظام الضريبي يجب أن تكون له ضوابط، وأن يكون تطبيقه فعالاً، إذ انه في دول العالم الثالث إجمالاً، وربما في بعض الاحيان، يستطيع ذوو مراكز القوة والنفوذ أن يتجاوزوا الضوابط الضريبية، مع أنهم أكثر قدرة على دفع الضرائب، بينما قد تنوء تحت وطأتها شرائح مجتمعية فقيرة أو قريبة من أن تكون فقيرة. ولو طبقت هذه الأقطار ضرائب مرتفعة على ذوي سقوف الثروة المرتفعة لكان ذلك مورداً مالياً إضافياً، وإن كان في حقيقة الأمر ليس بمورد اضافي لأنه ربما كانت سقوف الثروة المرتفعة هي من عائدات النفط بطريق مباشر أو غير مباشر. غير أن الأمر يقتضي تقليص الفجوة بين ذوي السقوف المرتفعة واللاسقوف أصلاً، في ظل تكافؤ في توزيع الدخل أو شبه تكافؤ في هذا التوزيع يربط بين الجهد والمردود. وحينئذ يكون القطاع الأكبر من المجتمع قادراً على تحمل الأعباء الضريبية، ويتولد لديه الشعور بالمسؤولية، وكذلك الشعور بالانتماء ضمن تمتعه بحقه في المشاركة والمساهمة.

وإضافة إلى الضرائب على الأفراد، فإن الضرائب على شركات القطاع الخاص يجب أن تكون مرتفعة. صحيح ان العديد من هذه الشركات قد استفاد كثيراً في ظل حقبة الطفرة النفطية، ثم تقلصت استفادته كثيراً في ظل انحسار العائدات المالية من النفط نتيجة اعتماد القطاع الخاص اعتماداً كلياً أو شبه كلي على القطاع العام. ولكن مع التوجه التنموي الاستراتيجي لوضع القطاع الخاص على المسار السليم، وتوجيه

استثماراته نحو مجالات انتاجية ذات مردود مستمر، من الممكن أن تكون الضرائب على هذا القطاع مورداً مالياً مستمراً وليس مورداً مؤقتاً. وهذا التوجه لا يخدم في توليد مردود من الضرائب فحسب، ولكنه يولد أيضاً مردوداً مستمراً لمصلحة هدف تنويع مصادر الدخل بدلاً من الاعتماد على مصدر واحد تقريباً هو النفط. ومن المعروف أنه في بعض هذه الاقطار توجد أنظمة ضريبية على الشركات في القطاع الخاص، غير أنها هامشية جداً ولا تأتي بمردود يذكر. ولا ينطبق ذلك بالطبع على شركات البترول إذ قد تعتبر الضرائب على النفط جزءاً متصلاً من ريع النفط. ولهذا فإن النظام الضريبي لن يكون فعالاً إلا في اطار توجه تنموي فعلي لتوجيه القدر الأكبر من الموارد المالية المتاحة نحو مجالات انتاجية ذات مردود مستمر وتحقيق تكافؤ أو شبه تكافؤ في توزيع الدخل ووضع تصور استراتيجي يكون فيه توجه المشروعات العامة والخاصة نحو المجالات الانتاجية وفق أولويات مدروسة، ويكون توجه المجتمع بأسره نحو تقليص الاستهلاك. وفي ظل التكافؤ أو شبه التكافؤ في توزيع الدخل يكون القطاع الأكبر من المجتمع متلاحماً مع قضية التنمية، مدركاً لمسؤوليته مع تمتعه بحقه في المساءلة والمشاركة الفعالة. ومن المعروف في الدول المتقدمة أن الاعتماد على الضرائب كبير جداً، وقد يمثل المورد الرئيسي لايرادات الدولة. ومع عدم وجود تكافؤ أو شبه تكافؤ في توزيع الدخل في العديد من هذه الدول، فإن النشاط الانتاجي الكبير ذا المردود المتعاظم يمكّن من زيادة القدرة الضريبية. وليس من الضروري أن تأخذ هذه الأقطار بنمط الدول المتقدمة، إذ ان رفع القدرة الضريبية لدى قطاع عريض من المجتمع مرتكز ليس لتوسيع رقعة الموارد المالية فحسب، ولكن لتوسيع رقعة الشعور بالمسؤولية والمشاركة، وكذلك هو مدخل لترسيخ حقوق المواطنة.

وفي كل الأحوال، يمكن للأجهزة الحكومية أن تؤدي المهام الأساسية، وتوفر الخدمات في اطار قدر محدود من العائدات المالية معضّداً بالضرائب والرسوم المباشرة مع رفع مستوى أداء المهام وتوفير الخدمات بأقل التكاليف الممكنة. وليس ثمة شك في أن هذا الأمر يقتضي تقليص العمالة ورفع كفاءتها من خلال تدريب نوعي جيد، وتوجيه قدر أكبر من العمالة بعد رفع مستوى أدائها للاستفادة منها في المشروعات العامة الجماعية، وكذلك في القطاع الخاص، حيث الاستثمارات في كليهما موجهة لمجالات انتاجية ذات مردود مستمر.

لقد اعتمدت أقطار المنطقة على النمط السائد لإعداد الميزانية في أقطار عربية أخرى، ذلك أنها اعتمدت على رصيد الخبرة الوافدة من هذه الأقطار. ومن المعروف أن الرصيد من الخبرة والتجربة يتفاوت من قطر إلى آخر، غير أن النمط السائد للميزانية هو النمط نفسه، وربما يكون لدى بعض هذه الأقطار آليات وتقنيات أفضل لاعداد

الميـزانية غـير أن الاسلوب والتوجـه لا يكادان يختلفـان. ولعل البيـانـات والمعلومـات والاحصاءات في بعض هذه الاقطار أفضل من البعض الآخـر، إلّا أنها تظل إلى حـد كبير غير دقيقة أو غير موضوعية، أو أن مستوى الدقة والموضوعية فيها ليس مرتفعاً، أو أنـه لا يعتمد عليهـا كثيراً في اتخـاذ القرار الـذي تغلب عليـه الفـردية أيضـاً في أكـثر الأحيان. ولعل النمط التقليدي هو نمط الميزانية السائد في الاقطار العربيـة إجمالاً، إلا أن المشكلة الجوهرية ليست في النمط وإنما في كـون الميزانيـة بإيـراداتها ومصروفـاتها لا يتم إعدادها في اطار توجه تنموي واضح التصور والأهداف، ومرتـكز على استراتيجية مدروسة ذات أولويات منتقاة. وإذا كانت الموارد المالية في العديـد من الأقطار العـربية محدودة جداً، فإن العديـد من هذه الاقـطار كان بـإمكانـه الاستفادة استفـادة مثلى من مـوارده الماليـة المحدودة في مجـالات انتاجيـة، خصوصـاً وأن فـرص الاستـثمار فيهذه المجالات الانتاجية كبيرة ولا توجد مشكلة نـدرة في الموارد البشريـة، وإن اقتضى الأمر حسن تـأهيلها وتـدريبها لـلاستفادة من مستـوى ادائها في تلك المجـالات الانتاجيـة. ولكن يبدو أن الاجهزة الحكومية تضخمت كثيراً، والنظرة إلى الوظيفة العامة عـلى أنها حق مكتسب ظلت إلى حد كبير سائدة، وأصبحت هذه الأجهزة الحكومية تستوعب ما يزيد عن حاجتها من الأعداد المتعاظمة التي تفرزها الجامعـات والمعـاهد. وهـذا يمثل عبئـاً كبيراً عـلى الميزانيـة في اطار أي تـوجـه تنمـوي، لأنـه لا يقـابله مـردود انتـاجي متكافىء. ورغم توجيه قسط غير يسير للاستثمار في التصنيع والزراعة وغيرهما، ومع أن الصنـاعة مثلت محـوراً أساسياً لخطط التنميـة، فقـد تـراجعت الأهميـة النسبيـة لهـذا القطاع، وبالنسبة إلى الزراعة فقد أهملت خطط التنمية على صعيد الوطن العربي هـذا القطاع غالباً.

وعـلى الرغـم من أن نمط الميـزانية قـد يتخذ شكـل الانمـاط المتـطورة في الـدول المتقدمة، إلا أن المسألة لا تعتمد على الشكل وإنما على المضمون. وقد حاول عدد من الاقطار العربية الأخذ ببعض الأنماط المتطورة ومنها ميزانية البرامج أو ميزانية التخطيط والبرمجة، ومع هذا فإن هذه المحاولات لم تكن ناجحة، وربما غلبت النـاحية الشكليـة فيها على المضمون. والجدير بالذكر أن محـاولات العديـد من الاقطار العـربية وكـذلك دول العالم الثالث للأخذ ببعض الأنماط والمفاهيم والأساليب المتطورة سواء بالنسبة إلى الميـزانية أم غـيرها لم تكن في كثـير من الأحيان نـاجحـة. والسبب وراء ذلـك كله أن النـاحية الشكليـة غلبت على المضمـون، وربمـا لم تكن هنـاك المـرتكـزات والمقـومـات الأساسية لكي يكون الأخذ بهذه الانماط والمفاهيم والأساليب المتطورة فعالاً. ومع هذا كله فـإن الأخذ بنمط من الأنمـاط المتطورة في الميـزانية، حتى لـو توافرت مـرتكـزاتـه ومقوماته، لن يكون وسيلة فعالة في ظل عدم وجود تصور اسـتراتيجي لقضية التنميـة

وأهدافها ووسائلها. ذلك أن الاطار الذي لا يمكن تجاهله هو اطار القضية الرئيسية المصيرية للاقطار العربية جميعها، وهذه القضية هي قضية التنمية الفعلية. ولعل التجارب أثبتت أن محاولة زيادة الموارد المالية في الاقطار ذات الندرة جاءت بنتائج عكسية أبرزها الوقوع في شرك القروض الخارجية التي تفاقمت في عدد من هذه الاقطار. كما أن المسار الانفاقي لم يأخذ في الاعتبار أهمية الاستثمار في المجالات الانتاجية المتاحة مع توفير المناخ والكفاءة والفعالية التي تجعل مثل هذا الاستثمار ناجحاً في اطار تصور استراتيجي واضح الأهداف والأولويات. وبالنسبة إلى الأقطار العربية ذات الوفرة المالية بسبب العائدات المالية من النفط، فإنها لم يكن لديها أيضاً تصور استراتيجي واضح الأهداف والأولويات. ولهذا تبددت العائدات المالية من النفط على تلبية التوجه الانفاقي الاغداقي، واستثمر قسط منها وان كان كبير التكلفة على مشاريع البنية الأساسية وتشغيلها وصيانتها، واستثمر قسط آخر في الدول المتقدمة، وبقيت بعض الفوائض المالية كاحتياط عام. غير أنه لعدم وجود التصور الاستراتيجي الواضح الأهداف والأولويات بقي التوجه الانفاقي الاغداقي، وان تقلص نسبياً، في مساره المغلوط نفسه، واستمرت تكاليف تشغيل مشاريع البنية الأساسية وصيانتها كبيرة، وتبدد جزء غير يسير من الاستثمار في الدول المتقدمة بين التضخم وبين تقلبات أسعار العملة، ثم زاد تبديده باللجوء إليه في حقبة انحسار العائدات المالية من النفط، كما تبدد قسط غير يسير من الاحتياط العام. وبدأت تلوح مشكلة العجز حتى في هذه الأقطار، ويبدو أنها متجهة للتفاقم. وحين ينفد الاستثمار الخارجي وكذلك الاحتياط العام ستضطر هذه الأقطار، إن استمرت في مسارها الانفاقي المغلوط، إلى الاقتراض على النفط. وربما انتهى بها المطاف إلى مشكلة مماثلة لمشكلة أزمة الديون الخارجية في الأقطار العربية الأخرى، بل ربما كانت المشكلة أكبر من ذلك في طبيعتها، وفي مرامي وغايات المؤسسات المالية الأجنبية والدول المتقدمة من ورائها.

وعليه، فإن مسألة نمط الميزانية، من حيث المضمون لا الشكل، تظل أيضاً مسألة ثانوية، أو لعلها مسألة جزئية في إطار كبير هو اطار التنمية الفعلية. وعلى هذه الأقطار ألا تلجأ بالضرورة إلى الأنماط المتطورة في الغرب سواء من حيث التخطيط للتنمية أو للميزانية، ذلك أن الظروف مختلفة والأهداف متباينة. ويقتضي الأمر أن يكون هناك تصور استراتيجي واضح الاهداف والغايات، تسوده ارادة جادة وتعبئة مجتمعية مشاركة وفعالة لنجاح خطط التنمية، ولكي تكون الميزانية العامة وسيلة فعالة لتحقيق أهداف استراتيجية واضحة معتمدة على معايير موضوعية محورها الأساسي سلامة القرار وإنسجامه مع تلك الأهداف.

الفَصْل الخَامِس

العَجْزُ المَالي

لو أمعنا النظر في إيرادات هذه الاقطار لوجدنا أنها ايرادات متعاظمة خلال فترة ارتفاع أسعار النفط وحجم انتاجه. وحتى رغم انحسارها فإنها مازالت ايـرادات كبيرة نسبياً بالنسبة إلى معظم أقطار المنطقـة. وانحسار الايـرادات من النفط أمر من المنتـظر أن يكـون في ظل محـاولة الـدول المتقدمـة صنـاعيـاً السيـطرة عـلى أسعـار النفط وفق استراتيجية أو استراتيجيات مدروسة، وفي ظل عدم وجود استراتيجية للأقطار العربيـة النفطية والدول النفطية من بين دول العالم الثالث اجمالاً. والانحسار من الايرادات ما زال يحمل في أحشائه فرصـة تصحيح جـذري ونقطة يمكن أن تكـون إيجابيـة. غير أن المسألة تعتمد إلى حد كبـير على طبيعـة الانفاق. فـإذا غلب عليه مـا يسمى بالانفـاق الجاري الموجه في الغالب وجهات استهلاكية فإنـه ليس هناك مـردود كبير عـلى التنمية التي يجب أن تكون مطمح هذه الاقطار. ويبدو أن الانفاق الجاري استحـوذ على قسط كبير من هذه الايرادات المتعاظمة، وما فـاض عن ذلك تـوجه إلى الاستثـمار في بعض الـدول المتقدمـة. وهكذا فـإن القضية الجـوهـريـة ليست هي نمط الميـزانيـة وأسلوب إعدادها بقدر ما هي توجه الانفـاق. وبطبيعـة الحال فـإن الاعتماد عـلى أنماط متـطورة للميزانية وأساليب حديثـة في إعدادهـا لا يعني الكثير، إن لم يكن تـوجيه الانفـاق من خـلال هذه الانمـاط والأساليب تـوجيهاً لا يستحـوذ فيه الانفـاق الجاري عـلى القسط الأكـبر، بل يكـون توجيـه القسط الأكبر وجهـات انتاجيـة تساعـد على بنـاء القـاعـدة الاقتصادية المعتمدة إلى حد كبير على العطاء الذاتي المستمـر، وهذا هـدف أساسي من بين أهداف التنمية الشاملة. وليس ثمة شك في أنه حين يكون هناك مثل هذا التـوجه فإن الاعتماد على نمط حديث نسبياً، مثل نمط ميزانية التخـطيط والبرمجة، يساعـد على تحقيق أهداف ذلك التوجه أكـثر من نمط ميزانيـة البنود. إذ انـه من المفترض في اطـار

ميزانية التخطيط والبرمجة وجود خطط وبرامج ذات أهداف محددة وواضحة، وهذا يساعد على أن تكون أهداف هذه الخطط والبرامج منسجمة ومتسقة مع أهداف خطة التنمية الشاملة. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه من الممكن قياس مدى النجاح أو الفشل، وكذلك قياس مدى الكفاءة والفعالية في الأداء. ذلك أنه في نمط ميزانية التخطيط والبرمجة تندرج أنشطة الأجهزة الحكومية في برامج ذات أهداف واضحة ومحددة. ومعروف أنه من الضروري في مرحلة تحديد البرامج وكذلك تحديد أهدافها أن يكون هناك تقويم للبدائل المتعددة للوصول إلى تحقيق تلك الاهداف بأقل التكاليف الممكنة.

وليس ثمة شك في أن نمط ميزانية التخطيط والبرمجة، في بعض الدول المتقدمة التي أخذت به، نمط فيه الكثير من الايجابيات، وهو أكثر كفاءة وفعالية من نمط ميزانية البنود. وتطبيق نمط ميزانية التخطيط والبرمجة في بعض الدول المتقدمة التي طبقته لم يكن صعباً، ذلك أن هناك رصيداً من المعرفة يساعد على كفاءة التطبيق. غير أن نجاح التطبيق يعتمد على مرتكزات عديدة من أبرزها مدى سلامة تحديد البرامج وتفصيل مضامينها والوسائل والأسباب للوصول إلى غايات محددة لتلك البرامج. وفي كل الأحوال فإنه يجب أن يضم هذه البرامج اطار متسق محدد الأهداف أيضاً، ولا غنى أبداً عن الإرادة الجادة على جميع المستويات للاستفادة المثلى من هذا النمط كوسيلة لغاية تتمثل في الأهداف العامة والرئيسية لمسار الاقتصاد وكيانه، وكذلك المسار المجتمعي بأكمله.

ولقد تمر الدول المتقدمة بحالات العجز. غير أن الدعوة إلى رفع كفاءة الأداء وتقليص التكاليف ليست دعوة سطحية وليست كذلك دعوة مواكبة لحالات العجز فحسب، ولكنها دعوة مستمرة لتحسين الاداء وتقليص التكاليف. ويساند كل ذلك كيان اقتصادي قادر على استيعاب العجز أو على الأقل قادر على تأطيره وتقليل آثاره السلبية. وما يسمى بحالة العجز التي تمر بها هذه الاقطار في حقبة انحسار الطفرة في العائدات المالية من النفط ليست مماثلة لحالات العجز في الدول المتقدمة، وحتى في دول العالم الثالث اجمالاً. ذلك أن العائدات المالية من النفط مازالت كبيرة نسبياً، ولكن القضية هي استمرار التوجه الانفاقي الاغداقي رغم الظرف الذي فرض بعض التقلص في هذا التوجه. ويبدو أن هذه الاقطار وإن قلّصت بعض أوجه الانفاق إلا أن التوجه مازال في جوهره التوجه نفسه. ومن الممكن تقليص التوجه الاغداقي الانفاقي تقليصاً كبيراً دون ضرورة اللجوء إلى الاستشارات الخارجية، ويكون ذلك وفق سياسة عامة تصحح مسار الانفاق من ناحية، وتعيد تقويم وضع الاستشارات الخارجية من ناحية ثانية، وتحقق بذلك أكثر من هدف وأبرز هذه الأهداف هو توجيه

قسط أكبر من الانفاق عبر مجالات انتاجية، وإن اقتضى ذلك بعض التضحية والاستغناء عن قدر من الرفاه بالنسبة إلى القطاع الأكبر من المجتمع، والاستغناء كذلك عن الانفاق الاسرافي البذخي والمظهري بالنسبة إلى ذوي السقوف المرتفعة من الثراء والقيادات السياسية. وليس ثمة شك في أن مشاريع البنية الأساسية التي اكتمل أكثرها، وكلفت مبالغ باهظة نتيجة الانفاق البذخي، ما زال أمر تشغيلها وصيانتها مكلفاً كثيراً أيضاً، ويقتضي الأمر إعطاء الفرصة لجزء من القطاع الخاص المحلي، لتأهيل نفسه لتشغيل هذه المشاريع وصيانتها، بكفاءة وفعالية، وبتكاليف أقل بكثير من تكاليف الشركات والمكاتب الأجنبية التي درجت على الاستغلال الفاحش لقسط لا يستهان به من العائدات المالية من النفط في حقبة الطفرة النفطية. وبالطبع فإن القيادات السياسية يجب أن تمكّن من ترسيخ هذا التوجه، وألّا تكون هناك فرص لضلوع مراكز النفوذ في البيروقراطية وغيرها للاستفادة من العقود المكلفة مع الشركات والمكاتب الأجنبية، كما يجب ألا تكون الفرصة مفتوحة للقطاع الخاص المحلي للتواطؤ مع مراكز النفوذ في البيروقراطية في ظل الفساد الاداري الذي بدد قسطاً أيضاً لا يستهان به من العائدات المالية من النفط، خصوصاً وأن الفساد الاداري قد استشرى، وربما أصبح أمراً مقبولاً وإن كان القبول غير معلن. ويجب أن تكون فترة الانحسار في العائدات المالية من النفط فرصة جيدة حتى لاقتلاع جذور الفساد الاداري في ظل توجه جاد يتمثل فيه الحرص على المال العام وحسن الاستفادة منه لتحقيق أهداف التنمية المنشودة.

لقد تراكمت لدى الاقطار العربية النفطية إجمالاً فوائض من العائدات النفطية المتعاظمة، وبلغ المجموع التراكمي لهذا الفائض في وقت من الأوقات ٣٥٠ مليار دولار. ومعروف أن معظم الفائض توجه إلى الدول الغربية المتقدمة صناعياً، ولم يتوجه فيه إلا قسط يسير جداً للاقطار العربية. وكانت هناك تبريرات متعددة لهذا التوجه من أبرزها عدم الاستقرار، وعدم وجود ضمانات، وعدم وجود أنظمة مالية استثمارية ومؤسسات استثمارية ملائمة. ولكن مثل هذه التبريرات تبدو في ظاهرها مقبولة، غير أنها في جوهرها ليست مقنعة. فتوجه القسط الأكبر من الفوائض للدول المتقدمة صناعياً رضخ لعدد من الأنظمة المستحدثة في كثير من الأحيان، ولتوجيه هذا الفائض في قنوات معينة تخدم مصالح هذه الدول في الدرجة الأولى ولا تعود بالمردود المناسب للاقطار العربية النفطية. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه رغم وجود الانظمة المالية الاستثمارية والمؤسسات الاستثمارية ذات الرصيد الكبير من الخبرة والتجربة في الدول المتقدمة صناعياً، فإن هذه الفوائض الاستثمارية اضافة إلى كونها ترضخ لعدد من الأنظمة المستحدثة، وتوجه وفق قنوات لا تخدم مصالح الاقطار

المستثمرة، فإنها ليست مضمونة في مغبة أي قرار سياسي، وهناك أكثر من دليل على ذلك. والاستثمار في الاقطار العربية ذات المجالات الانمائية والفرص الاستثمارية المرجوة ـ رغم السلبيات المشار اليها ـ له أهميته على المدى الطويل، إذ ان هذه الاقطار تمثل، لو أمكن لهذه الفوائض أو لقسط غير يسير منها أن يحرك اقتصادها نحو نمو فعال، تكون اسواقاً لمنتوجات الاقطار العربية النفطية من الصناعات البتروكيميائية أو ما عداها من صناعات مرتكزة على النفط والغاز. ومعروف أن ذلك لا يخدم هدفاً اقتصادياً فقط، وان كان هذا الهدف الاقتصادي من الأهمية بمكان، إذ انه يمثل ركيزة من ركائز التلاحم بين هذه الاقطار، خصوصاً وأن أقطار المنطقة من خلال المنظور القطري، وحتى الاقليمي، لا تمثل كياناً قابلاً للتكامل الاقتصادي، ولتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية بصورة متكاملة إلى حد كبير. ولهذا لا يمكن اغفال البعد العربي لمصلحة هذه الاقطار ذاتها ومصلحة الاقطار العربية جميعها.

وهناك أمر آخر وهو أن توجه القسط الأكبر من الفوائض المالية إلى الدول المتقدمة صناعياً يرسخ التبعية، وإن لم يكن بالعامل الوحيد. إذ ان توجه هذه الاقطار نحو استثمار قسط غير يسير من فوائضها المالية من النفط في الدول المتقدمة صناعياً ـ كما سبقت الاشارة ـ يخضع لقنوات معينة تخدم مصالح تلك الدول في الدرجة الأولى، ولا تعود بالمردود المناسب على هذه الأقطار، ثم هناك تكمن مشكلة وقوع هذا الاستثمار رهينة لأي قرار سياسي في تلك الدول. ومن المفروض على هذه الاقطار أن تنمي فرص الاستثمار المحلي، إلى جانب فرص الاستثمار الرحبة في الوطن العربي والنظر إلى المصلحة العامة على المدى الطويل. وليس ثمة شك في أنه قد تكوّن في بعض هذه الاقطار رصيد من المعرفة والخبرة الاستثمارية، ويمكن من خلال ذلك تحقيق نتائج ايجابية أفضل بالنسبة إلى المنظور القطري والمنظور العربي، وتقليلّ حدة التبعية التي تتمثل أصلاً في مجالات أخرى ومن أهمها الاعتماد المفرط على الشركات والمكاتب الأجنبية في تنفيذ العديد من المشاريع وادارتها وتشغيلها وصيانتها. وليس من المنتظر أن تمكّن هذه الشركات العمالة المواطنة من اكتساب الرصيد المناسب من المعرفة والخبرة في القيام بتلك المهام والأعمال، لأن ذلك يعني الاستغناء عنها، وهي تسعى أن تستنزف أكبر قسط ممكن من العائدات المالية من النفط، وترسخ الاعتماد المستمر عليها. ومن المجالات الأخرى للتبعية الاعتماد المفرط على الاستيراد من الدول المتقدمة صناعياً. وليس ثمة شك في أنه لا ضير من الاستيراد من هذه الدول، إلا أنه يجب ألا يكون استيراداً متعاظماً وخصوصاً بالنسبة إلى المعدات والتجهيزات، إذ ان ذلك يعني استمرار الحاجة إلى استيراد تلك المعدات والتجهيزات، أو على الأقل الحاجة المستمرة لاستيراد قطع الغيار. كما أن من المجالات الأخرى للتبعية ربط

عملات هذه الاقطار ببعض عملات الدول المتقدمة صناعياً والتي تستطيع أن تغير من قيمة عملاتها وفق ما تقتضيه مصلحتها الاقتصادية، أو تغير في أسعار الفائدة وفق سياستها المالية والنقدية لخدمة مصالحها.

ومن الملفت للنظر أن البرامج الاستثمارية والمشاريع المشتركة على صعيد الوطن العربي قد تقلصت، وقد جاء هذا التقلص متزامناً مع انحسار الدعوة الى التكامل الاقتصادي. ثم إن أقطار مجلس التعاون التي كان من أهدافها تجسيد التكامل الاقتصادي الاقليمي لم تنجح في تجسيد هذا التكامل الاقليمي الذي يجب ألا ينفصل عن التكامل الاقتصادي العربي. ولقد ظل الانكفاء القطري راسخ الجذور ليس على مستوى هذه الاقطار فحسب ولكن على مستوى الوطن العربي كله. وربما لم تكن الدعوة إلى التكامل الاقتصادي العربي جادة إلى حد كبير، وربما كانت التوجهات المختلفة لهذه الاقطار أحد الاسباب وراء عدم جدية ذلك التكامل. مع أن فرصة التكامل الاقتصادي بين أقطار المنطقة، وهي أقطار متشابهة إلى حد كبير سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، كان من المفروض أن تكون كبيرة، ذلك أن التلاحم بين هذه الاقطار ووحدتها هما من الاهداف السياسية لأقطار مجلس التعاون. غير أنه بعد مضي سنوات لم تتخذ خطوات جادة في سبيل تحقيق هذا الهدف. ومن المعروف أنه يمكن لهذه الاقطار مجتمعة أن تحقق ما لا يمكن لأي قطر منها أن يحققه بمفرده في مجالات التنمية. وكان من الممكن أن يكون التوجه التنموي على صعيد هذه الاقطار ضمن استراتيجية موحدة ذا نتائج ايجابية جمة، كما أن التنسيق في مجالات الاستثمار والتصنيع وغيرهما ذو مردود كبير. ومن المعروف أن بعض هذه الاقطار، حتى في فترة انحسار العائدات المالية من النفط، تعتبر أقطاراً غنية، وبعضها لا يعتبر من الاقطار الغنية بالنسبة إلى ايراداتها. وكان من الممكن في ظل تلاحم هذه الاقطار ووحدتها الاستفادة بصورة أفضل من تلك الايرادات ضمن مسار تنموي سليم، وارادة جادة ملتزمة، واستفادة مثلى من الامكانات المتاحة لها، وقدرة أكبر على مواجهة التحديات والصعاب. كما أنه من الممكن أن تكون السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية موحدة، وكذلك نمط الميزانية وتوزيع الايرادات وفق أولويات منتقاة مدروسة على صعيد أكبر من الصعيد القطري مع أنه من المعروف أن الانكفاء الاقليمي ليس غاية محمودة حين يمثل اغفالاً للبعد العربي، إذ لا يمكن لهذه الاقطار مجتمعة أن تتجاهل أهمية التنسيق والتكامل على الصعيد العربي كله.

وليس ثمة شك في أن الاستيراد وبخاصة من الدول المتقدمة صناعياً استيراد هائل. وهذا الاستيراد يمتص قسطاً غير يسير من العائدات النفطية، ومثل هذا الاستيراد الهائل مظهر من مظاهر التوجه الاستهلاكي، إذ ان هذا الاستيراد في معظمه

هو استيراد لسلع استهلاكية وخدمات، وإن كان بعض الاستيراد لمعدات وتجهيزات قد يكون ضرورياً لمشاريع البنية الأساسية وغيرها، فهو في مجمله استيراد غير مرشد، ولا تقتصر نتائجه على امتصاص قسط غير يسير من العائدات المالية من النفط، إذ ان من نتائجه أيضاً زيادة التبعية وانحسار الاهتمام بتوطين المعرفة التكنولوجية وتطويرها وكذلك الاستفادة من الفرص الانمائية المرجوة في الأقطار العربية الأخرى. وزيادة انكشاف الاقتصاد في هذه الاقطار لها مضاعفاتها على الأمن بأشكاله ومجالاته كافة. ويتجه بعض الاقتصاديين إلى التأكيد على أن النفط سيكون لحقبة من الزمن راضخاً لسوق المشترين. ولما كانت الدول المتقدمة صناعياً هي المهيمنة إلى حد كبير على هذه السوق، وتسعى ما وسعها الجهد للسيطرة على هيكل الاسعار وتقليص اعتمادها على انتاج أقطار المنطقة من النفط بزيادة الاعتماد على انتاج دول أخرى وكذلك زيادة انتاجها، فإن العائدات المالية من النفط، وان ارتفعت بنسبة ضئيلة، ستكون عائدات أقل بكثير مما حظيت به هذه الاقطار في حقبة الطفرة النفطية. ولهذا يقتضي الأمر إعادة جذرية لتصحيح المسار التنموي، وتغيير نمط الانفاق الاغداقي، والتوجه الاستهلاكي.

ومن الطبيعي أن يفرض الانحسار في العائدات المالية من النفط تقليص اقامة المشروعات الجديدة، ومحاولة تقليل حجمها وتكاليفها. كما أنه من الطبيعي أن يكون هناك توجه إلى تقليص العمالة. ويفرض هذا الوضع كذلك تقليص التوجه الاستهلاكي، وممارسة القاعدة المجتمعية لقدر من الانضباط في توجهها الاستهلاكي، وخصوصاً بالنسبة إلى السلع الكمالية والترفية. وتقليص الاستيراد، وانحسار حجم الفوائض المالية المستثمرة في الدول المتقدمة صناعياً، يؤديان إلى وضع يختلف عن الوضع الذي كان سائداً في حقبة الطفرة النفطية. غير أن الوضع لا تتمثل فيه بالضرورة نتائج ايجابية. صحيح أن تقليل حجم الاستيراد وتقلص التوجه الاستهلاكي فيهما ايجابيات، ولكن الأمر يقتضي أن يكون ذلك وفق نسق مدروس ضمن اطار توجه تنموي فعلي، بحيث يترتب على ذلك نتائج ايجابية ذات مضمون جوهري، وبحيث لا يكون تقليل حجم الاستيراد وتقليص التوجه الاستهلاكي أمرين فرضهما انحسار العائدات المالية من النفط، وهو الانحسار الذي كثيراً ما ينظر إليه على أنه وضع مؤقت حيث تظل النزعة نحو التوجه الاستهلاكي متأصلة وراسخة الجذور. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن استنزاف الفوائض المالية المستثمرة في الدول المتقدمة صناعياً لتقليل الفجوة بين التوجه الانفاقي الاغداقي الذي درجت عليه هذه الاقطار في حقبة الطفرة النفطية، والانحسار في العائدات المالية من النفط لتمويل ذلك التوجه، هو استنزاف يقلل من الفرصة للاستفادة المثلى من تلك الفوائض ذلك

أن على هذه الاقطار أن تنظر إلى المدى الطويل، وألا تعتبر هذا الانحسار في العائدات المالية من النفط وضعاً مؤقتاً بحيث يكون التوجه المتأصل والراسخ هو التوجه ذاته الذي درجت عليه خلال حقبة الطفرة النفطية.

ولهذا فإن القضية الجوهرية هي تغيير التوجه تغييراً جذرياً، حتى لو افترضنا جدلاً أن انحسار العائدات المالية من النفط هو وضع مؤقت. ويقتضي ذلك تقليص حجم الميزانية العامة. وعلى مجتمعات هذه الاقطار أن ترشد استهلاكها، وأن تتحمل بعض أعباء التنمية، وذلك ضمن اطار يتمثل فيه توجه تنموي فعلي، ويستفاد من العائدات المالية من النفط استفادة مثلى بحيث يتلاشى التوجه الاغداقي الانفاقي للسلع الاستهلاكية والخدمات، ويحل محله توجه القدر الأكبر من العائدات المالية من النفط نحو أصول انتاجية ذات مردود مستمر ومتعاظم، ويتطلب ذلك في كل الأحوال قدراً من التقشف. وإذا كان بعض الاقتصاديين يعتقد أن التغيير الجذري صعب، أو مستحيل بسبب عدم وجود الارادة الجادة لدى القيادات السياسية والادارية في هذه الاقطار، فإن هناك من الاقتصاديين من يعتقد أنه حتى مع وجود الإرادة الجادة فإن مثل هذا التغيير يحتاج إلى أمد طويل نسبياً بعد أن تأصلت النزعة الاستهلاكية في القطاع العام والقطاع الخاص وكذلك القاعدة المجتمعية. وربما تحاول القيادات السياسية والادارية تفادي أي ردة فعل من القاعدة المجتمعية، مع أن هذه القاعدة مهمشة. ولكن يبدو أن تلك القيادات استمرأت الوضع الذي يتمثل فيه انغماس القاعدة المجتمعية في التوجه الاستهلاكي والاتكالية والاعتماد المفرط على الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية، لأن ذلك من منظورها الضيق ركيزة من ركائز الاستقرار، مع أنه ركيزة من ركائز الجمود وتقاعس الطاقات المواطنة عن القيام بالدور الفعال والمطلوب. وربما كان هذا أمراً مستحسناً ومرغوباً من تلك القيادات حتى لا يحقق قدراً من الوعي المجتمعي، ومثل هذا الوعي المجتمعي قد تتبلور له ارادة مجتمعية ربما فرضت على الأقل الحد الادنى من حقها في المشاركة في اتخاذ القرار. مع أن المصلحة العليا لهذه الأقطار وللقيادات السياسية والادارية تقتضي تحقيق قدر من الوعي حتى يكون للقاعدة المجتمعية، إلى جانب المساهمة في ترشيد القرار، دور فعال في التوجه التنموي السليم، ويترسخ لديها الشعور بالانتماء والاخلاص والحماس وحسن الاداء والحرص على المال العام وتحمل بعض تكاليف التنمية وأعبائها.

ومما يوضح أن الرواتب، وكذلك اللوازم والخدمات، تمثل نسبة كبيرة من الميزانية أنه في العربية السعودية على سبيل المثال كان المصروف الفعلي على هذه البنود في السنة المالية ٨٩/١٣٩٠ هـ مبلغ ٢,١٩٧ مليون ريال،واستمرت الزيادة في الانفاق الاجمالي عليها دون تخفيض حتى خلال فترة الانحسار في الموارد المالية فبلغت

جدول رقم (٥ - ١)
الايرادات والمصروفات الحكومية (القيمة الفعلية)
(بالمليون ريال سعودي)

السنة الهجرية	١٣٩٠-١٣٨٩	١٣٩١-١٣٩٠	١٣٩٢-١٣٩١	١٣٩٣-١٣٩٢	١٣٩٤-١٣٩٣	١٣٩٥-١٣٩٤	١٣٩٦-١٣٩٥	١٣٩٧-١٣٩٦	١٣٩٨-١٣٩٧	١٣٩٩-١٣٩٨	١٤٠٠-١٣٩٩	١٤٠١-١٤٠٠	١٤٠٢-١٤٠١	١٤٠٣-١٤٠٢	١٤٠٤-١٤٠٣	١٤٠٥-١٤٠٤
أ- الإيرادات																
ريع الزيت	١,٣٨٥	١,٨٤١	٢,٢٠٨	٣,٠٠٨	٩,٠٣٨	٢٣,١٣٤	٢٣,٠٩٠	٢٨,٥١٢	٢٦,١٨٢	٢٧,٩٥٢	٤٤,٧٥٢	٧٣,٣٢٣	٧٣,٨٦٠	٣٩,٥١٨	٣٠,٤٥٢	٢٤,٥٩٥
ضريبة الدخل على شركات الزيت والشركات الأخرى	٣,٥٥١	٥,١٠٣	٧,٧٣٧	١٠,٦٦١	٢٧,٩٥٥	٦١,٤٨٤	٧٠,٧٨٣	٩٣,٣٩٠	٨٩,٢٣٠	٨٨,٩٢٤	١٤٩,٣٥٣	٢٣٩,٤٩٦	٢٥٠,٩٣٠	١٤١,٥٦٨	٩٤,٢٩٩	٧٧,٢١٢
غيره	٨٠٥	١,٠١٠	١,١٧١	١,٦٥٧	٣,١٠٤	١٥,٤٨٥	٩,٥١١	١٤,٠٥٥	١٦,٨٢٩	١٤,٦٢٩	٢٠,٠٩١	٣٥,٣٠٠	٤٣,٢١٦	٦٥,٠٩٦	٨١,٩٩٨	٦٩,٧٠٢
إجمالي (الايرادات)	٥,٧٤١	٧,٩٥٤	١١,١١٦	١٥,٣٢٦	٤٠,٥٩٧	١٠٠,١٠٣	١٠٣,٣٨٤	١٣٥,٩٥٧	١٣٢,٢٤١	١٣١,٥٠٥	٢١١,١٩٦	٣٤٨,١١٩	٣٦٨,٠٠٦	٢٤٦,١٨٢	٢٠٦,٤١٩	١٧١,٥٠٩
ب - المصروفات																
الروات واللوازم والخدمات	٢,١٩٧	٢,٣٤٩	٢,٧٠٤	٣,٢٥٢	٤,٤٢٩	٦,٢٣٨	٩,٠٥٨	١٢,٥٤٨	١٩,٦٧٠	٢٢,٩٥٥	٣١,٦٦١	٤٣,٠٦٧	٥٧,٤٢٨	٦٧,٣٨٩	٧٦,٣٥٩	٧٩,٦٥٩
التحويلات والايرادات.. الخ	١,٦٥٦	١,٦٤٠	٢,٠٥٢	٢,٤٠٣	٤,٠٤١	٨,٩٦٩	٢٩,٤٢٢	٣٩,٥٣٧	٥٠,٨٠٩	٥٨,٨١٦	٦٤,٥٦٦	٤٠,٥٠٣	٥٤,٤٢٠	٣٤,٨٥٩	٤٧,٦٩٣	٤٢,٠٣٧
اجمالي النفقات المتكررة	٣,٨٥٣	٣,٩٨٩	٤,٧٥٦	٥,٦٥٥	٨,٤٧٠	١٥,٢٠٧	٣٨,٤٨٠	٥٢,٠٨٥	٧٠,٤٧٩	٨١,٧٧١	٩٦,٢٢٧	٨٣,٥٧٠	١١٢,٢٤٤	١٠٢,٢٤٨	١٢٤,٠٥٢	١٢١,٦٩٦
المشاريع	٢,١٧٥	٢,٣٠٤	٣,٣٧٤	٤,٥٠٣	١٠,١٢٥	١٩,٨٣٢	٤٣,٣٠٤	٥٤,٦٥٢	٦٦,٦٣١	٦٤,٤٨٤	٨٩,٤٩٧	١٤٦,٨٤٦	١٧١,٠١٤	١٤٢,٦٦٤	١٠٦,١٣٤	٩٤,٦٦٧
اجمالي (المصروفات)	٦,٠٢٨	٦,٢٩٣	٨,١٣٠	١٠,١٥٨	١٨,٥٩٥	٣٥,٠٣٩	٨١,٧٨٤	١٠٦,٧٣٧	١٣٧,١١٠	١٤٦,٢٥٥	١٨٥,٧٢٤	٢٣٠,٤١٦	٢٨٣,٢٥٨	٢٤٤,٩١٢	٢٣٠,١٨٦	٢١٦,٣٦٣
ج - الرصيد الايرادات - المصروفات(*) (أ - ب)	-٢٨٧	١,٦٦١	٢,٩٨٦	٥,١٦٨	٢٢,٠٠٢	٦٥,٠٦٤	٢١,٦٠٠	٢٩,٢٢٠	-٤,٨٦٩	-١٤,٧٥٠	٢٥,٤٧٢	١١٧,٧٠٣	٨٤,٧٤٨	١,٢٧٠	-٢٣,٧٦٧	-٤٤,٨٥٤
بند اضافي(**) ايرادات الزيت	٥,١١٩	٧,١٢٢	٩,٦٨٥	١٣,٤٨٠	٣٩,٥١٦	٩٤,١٩٠	٩٣,٤٨١	١٢١,١٩١	١١٤,٠٤٢	١١٥,٠٧٨	١٨٩,٢٩٥	٣١٩,٣٠٥	٣٢٨,٥٩٤	١٨٦,٠٠٩	١٤٥,١٢٣	١١٩,٠٠٠

(*) المصدر: وزارة المالية والاقتصاد الوطني، الحسابات الختامية.

(**) المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي.

ملاحظة عامة: أدمجت التحويلات للمؤسسات العامة ضمن الحسابات العامة للدولة اعتباراً من عام ١٤٠٠/ ١٤٠١ هـ.

٧٩,٦٥٩ مليـون ريال في السنـة المالية ١٤٠٤/ ١٤٠٥ هـ. وليس ثمة شـك في أنه كـان هناك تخفيض في بعض هـذه البنود مثـل اللوازم والخدمـات، غير أنـه مما جعـل الانفاق الاجمالي عليها يأخذ في الزيادة المطردة حتى في فترة انحسار العائدات المالية من النفط ان الانفاق على الرواتب كان مضطرد الزيادة. ولقد كان المصروف الفعلي على التحويلات والاعانات وما شابهها في السنة المالية ٨٩/ ١٣٩٠ هـ مبلغ ١,٦٥٦ مليون ريال، ووصل في حقبة الطفـرة النفطيـة ذروته مبلغ ٥٤,٤٢٠ مليـون ريال ثم انحسر مـع بداية الانحسار في العائدات المالية من النفط فبلغ أدنى رقم خلال فترة الانحسار وهـو مبلغ ٣٤,٨٥٩ مليون ريال، ولكنه رغم استمرار الانحســار في العائـدات الماليـة من النفط عاد إلى الزيادة النسبية فبلغ في السنة المالية ١٤٠٤/ ١٤٠٥ هـ مبلغ ٤٢,٠٣٧ ملايين ريال. وأما بـالنسبة إلى إجمـالي النفقات المتكـررة فقد كـان المصروف الفعلي في السنة الماليـة ٨٩/١٣٩٠ هـ مبلغ ٣,٨٥٣ ملايين ريال واستمر في زيـادة مطردة حتى خلال فترة الانحسار في العائدات الماليـة من النفط، حتى وصل إلى مبلغ ١٢١,٦٩٦ مليـون ريال في السنـة الماليـة ١٤٠٤/١٤٠٥ هـ. وبالنسبـة إلى المشـاريـع فقـد كـان المصروف الفعـلي عليها في السنـة الماليـة ٨٩/ ١٣٩٠ هـ مبلغ ٢,١٧٥ مليـون ريـال، وبلغ في حقبة الطفرة النفطية ذروته فوصل إلى مبلغ ١٧١,٠١٤ مليون ريال وعاد إلى الانحسار التدريجي خلال فترة الانحسـار في العائـدات الماليـة من النفط، فوصـل إلى مبلغ ٩٤,٦٦٧ مليـون ريـال. وعـلى كـل فـإن اجمـالي المصروفـات في السنـة المـاليـة ٨٩/ ١٣٩٠ هـ كان مبلغ ٦,٠٢٨ ملايين ريال وبلغ ذروتـه في حقبة الـطفرة النفـطية فوصل إلى ٢٨٣,٢٥٨ مليون ريال وعاد إلى الانحسار التدريجي ولكن بنسبة غير كبيرة فوصل في السنة المالية ١٤٠٤/١٤٠٥ هـ مبلغ ٢١٦,٣٦٣ مليون ريال (أنظر الجدول رقم (٥ - ١)).

والوضع في أقطار المنطقـة اجمالاً ينـطبق عليه إلى حـد كبير النسق نفسـه. ولعله يتبين من ذلك أن الانفـاق العام مـازال كبيراً، وأنـه بالنسبـة إلى بعض أوجه الانفـاق كالرواتب فقد استمرت الـزيادة المـطّردة في المصروف الفعلي حتى خلال فترة انحسار العائدات المـالية من النفط. والسبب وراء ذلـك - كما سبقت الاشـارة - أن الوظـائف العامة، وإن انخفض معدل نموهـا نظراً لـلاتجاه نحـو تقليص العمالـة الوافـدة الا أنها بقيت الهدف الأول للاعداد المتزايدة من خريجي المؤسسات التعليمية التي تعتبر الوظيفة العامة حقاً مكتسباً لها، وليس أمام القطاع العام الا أن يستوعبها خصوصاً وأن القطاع الخـاص ليس أصلاً بـالقطاع الكبـير، وليس بالقـطاع الفعال. ثم ان القـطاع العام، وإن كان كبيراً، إلا أنه كذلك ليس بالقطاع الفعال. غير أن الفرق بـين الوضعـين أن القـطاع الخاص لا يستـطيع أن يتحمـل تكاليف العـمالة إن تقلص مـردوده، ولا يعني

ذلك بالضرورة أن هناك ربطاً إيجابياً بين التكاليف والمردود، ولا يعني بالضرورة أن مجالات القطاع الخاص في أغلبها مجالات انتاجية. غير أنه من المعروف أن القطاع العام ذاته درج على ترسيخ مبدأ كون الوظيفة العامة حقاً مكتسباً، ودرج في الوقت نفسه على تحمل تكاليف العمالة دون أن يكون هناك بالضرورة ربط بين هذه التكاليف وبين العطاء والانتاجية ومستوى الاداء. ولعل الوظيفة العامة في العديد من دول العالم الثالث هي من قبيل الضمان الاجتماعي، وهي في هذه الاقطار، ومع الوفرة المالية، تظل من قبيل الضمان الاجتماعي. ولكنها تتجاوزه إلى كونها أيضاً من قبيل الرفاه الاجتماعي، وربما وسيلة من وسائل توزيع الثروة، وإن لم تكن بالوسيلة الفعالة أو المجدية خصوصاً وأنها تضيف إلى المشاكل المعروفة في دول العالم الثالث زيادة مفرطة في الاتكالية واللامبالاة، وربما عدم الشعور بالمسؤولية، خصوصاً خلال حقبة تدفق العمالة الوافدة على القطاع العام واعتماد القطاع العام إلى حد كبير على هذه العمالة الوافدة، بصرف النظر عن مستوى الاداء ومدى الكفاءة والفعالية.

وينطبق على النفقات المتكررة النسق نفسه إلى حد ما كبير. فقد كانت الزيادة مطّردة حتى خلال فترة الانحسار في العائدات المالية من النفط. وهذه النفقات المتكررة جزء من الانفاق الاستهلاكي الذي لا ينصب على مجالات انتاجية، ويبدو أنها تمثل التزاماً على الخزينة العامة، مع أنه من المفروض ألا تكون كذلك. وإذا كان هناك بعض التبرير بالنسبة إلى الرواتب على سبيل المثال، على أساس أنها تمثل وجهاً استحقاقياً كما أن الوظيفة العامة تمثل حقاً مكتسباً، فإن هذه النفقات المتكررة ما كان من المفروض أن تكون كذلك، وهي تمثل عبئاً على الخزينة العامة. وليس معنى ذلك أن التبرير بالنسبة إلى الزيادة المطّردة في الرواتب هو تبرير منطقي ذلك أن التوجه الانمائي الفعلي يقتضي حسن الاستفادة من الموارد البشرية ـ وكذلك الموارد المالية ـ وحسن الاستفادة من الموارد البشرية يتمثل في تأهيلها وتدريبها على أساس نوعي ووفق مجالات الحاجة، في اطار أهداف واضحة، وأولويات مدروسة، حتى يكون مستوى الأداء مرتفعاً، وكذلك الانتاجية. وحينئذ يمكن أن يكون هناك ربط بين التكاليف والمردود في ظل حوافز غير مغلوطة. وليس ثمة شك في أن هذه الاقطار تعاني إجمالاً من ضآلة حجم القوى العاملة المواطنة. ولهذا فإنه من الضروري أن يكون هناك حسن استفادة من هذه القوى العاملة ليس تحت مظلة الضمان الاجتماعي، أو حتى مظلة الرفاه الاجتماعي، ولكن تحت مظلة العطاء والانتاجية وحسن الاداء والكفاءة والفعالية. وحين يكون القطاع الخاص قطاعاً فعالاً في مجالات إنتاجية في الغالب، فإنه يمكن أن يعتمد على نسبة من هذه العمالة المواطنة وفق معايير الجدوى الاقتصادية بالطبع، وليس وفق مظلة الرفاه الاجتماعي، ولكن الحاجة إلى

القوى العاملة الوافدة تظل كبيرة في كل الأحيان. ويقتضي الأمر التركيز على العمالة العربية ولو تطلب الأمر الارتقاء بمستوى كفاءتها وأدائها، وكذلك التركيز على حسن انتقاء هذه العمالة وفي حدود الحاجة.

وتقليص العمالة أمر فرضه أيضاً الوضع الجديد الذي تمثل في انحسار العائدات المالية من النفط. ذلك أنه في فترة الترف النفطي تدفق طوفان من العمالة دون أن يكون هناك بالضرورة حسن انتقاء لها. وجاء تدفق طوفان العمالة ضمن النسق ذاته المتمثل في التوجه الاستهلاكي للسلع والخدمات. والمسألة ليست مسألة تقليص العمالة الوافدة بطريقة غير مدروسة أو عشوائية، وإنما يجب من ناحية الإبقاء على العناصر الجيدة المؤهلة من العمالة الوافدة التي لا تزال الحاجة إليها كبيرة، ومن ناحية أخرى يجب أن يكون تقليص العمالة موجهاً نحو تقليص العمالة الوافدة غير العربية على وجه الخصوص. ويتطلب ذلك أن يكون هناك تخطيط للقوى العاملة. وهذا الأمر كان من المفروض الأخذ به منذ أمد بعيد نسبياً، ويتم في اطاره تحديد الاحتياج من العمالة الوافدة، ومجالات الاحتياج، ونوعية هذه العمالة ومستواها، كما يتم في اطاره توجيه المؤسسات التعليمية والتدريبية لتأهيل العمالة المواطنة وتدريبها في المجالات التي نحتاج اليها، وبالنوعية والمستوى المطلوبين. ومعروف أن حقبة الطفرة النفطية لم يكن من افرازاتها السلبية تدفق طوفان العمالة الوافدة فحسب، ولكن تدفق هذا الطوفان دون حسن انتقاء ودون تقدير مدروس لمدى الحاجة أيضاً. كما أن هذه العمالة الوافدة لم يكن أكثرها موجهاً لأداء أعمال انتاجية. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن المؤسسات التعليمية والتدريبية رغم تعددها في كثير من الأحيان، ورغم بعض النتائج الايجابية لها، إلا أن الأهداف المرجوة منها لم تتحقق إذ لم يتكون على مدى سنوات رصيد من العمالة المواطنة المؤهلة تأهيلاً مناسباً للاضطلاع بدورها على مستوى عال من الكفاءة والفعالية، ولم يتكون رصيد من العمالة المواطنة المدربة وخصوصاً في المجالات المهنية والفنية. وليست المسألة مسألة الرصيد من العمالة المواطنة والمؤهلة والمدربة، فقط، وإنما هي في التوجه المجتمعي المعتمد على الانفاق الاغداقي، وعدم ادراك العمالة المواطنة والتزامها نتيجة الاعتماد المفرط على فئات العوائد المالية من النفط، وكذلك الاتكالية المفرطة عليها وعلى العمالة الوافدة أيضاً.

ولما كان التركيز في هذه الدراسة على الايرادات العامة والنفقات العامة في اطار توجه نحو التنمية الشاملة فليس هنا مجال الخوض في السلبيات المتعددة للعمالة الوافدة. ولكن هذه العمالة الوافدة تمثل عبئاً على الإيرادات العامة المرتكزة إلى حد كبير على العائدات النفطية، والتي يعتمد عليها القطاع العام وكذلك القطاع الخاص والمجتمع بأسره. وليس معنى ذلك أنه كان من المفروض عدم الاعتماد على العمالة

الوافدة، ولكن كان من المفروض الاعتماد عليها في حدود الحاجة المدروسة، وانتقاؤها على أساس النوعية والمستوى والرصيد من المعرفة والخبرة للاستفادة منها في المجالات الانتاجية بصورة أساسية. وفي مثل هذا الوضع، لن تكون العمالة الوافدة بمثل هذا التدفق الطوفاني، ويتكافأ عطاؤها إلى حد كبير مع العبء المالي المترتب بصورة مباشرة أو غير مباشرة على العائدات النفطية، وينطبق ذلك إلى حد كبير على العمالة المواطنة، إذ كان من المفروض تأهيلها وتدريبها في المجالات التي تكون الحاجة فيها كبيرة لهذه العمالة، ويكون التأهيل والتدريب على المستوى المطلوب الذي يمكّن من حسن الاداء والكفاءة والفعالية، وكذلك الشعور بالالتزام والوعي بالقضية الكلية للتنمية وما تقتضيه من ارتقاء إلى مستوى المسؤولية والمردود المطلوب أداؤه. وليس ثمة شك في أن العمالة تمثل إجمالاً عبئاً كبيراً على العائدات النفطية، إذ تعتبر البنود الخاصة بالرواتب وما يتصل بها من أكبر البنود في الميزانية العامة، ولا يقتصر العبء المالي على ذلك فحسب. فالنظرة الشمولية إلى العبء المالي، أو إلى التكلفة المالية للعمالة، حين تأخذ حجم العمالة في المجتمع بأسره في الحسبان يمكن أن تبرز إلى حد كبير مدى حجم العبء المالي أو التكلفة المالية. ومن المعروف أن مثل هذا العبء المالي ـ أو التكلفة المالية ـ ربما كان له مبرر مقنع لو كان المردود من العطاء كبيراً، ولو كان معظم هذا العطاء في مجالات انتاجية بحيث حتى لو لم يتكافأ العبء المالي أو التكلفة المالية مع المردود فإن الفجوة لن تكون كبيرة بينهما. إذ ان الوضع الحالي تتمثل فيه تكلفة مالية كبيرة دون أن يكون هناك مردود ملموس، أو لعل الفجوة بين التكلفة المالية والمردود كبيرة جداً، خصوصاً وأن القسط الأكبر من العمالة الوافدة يؤدي أعمالاً روتينية أو خدمية وبأعداد تفوق الحاجة حتى إلى مثل هذه الاعمال الروتينية والخدمية. فلقد استمرأ القطاع العام التوسع العشوائي في حقبة الترف النفطي على وجه الخصوص، كما أن القطاع الخاص كان توجهه كذلك، وحتى المجتمع بأسره، في غمرة التوجه الاغداقي والاستهلاكي والترفي والمظهري.

ولقد فرضت حقبة الانحسار في الموارد المالية اتجاهاً نحو تقليص العمالة الوافدة وربما العربية منها على وجه الخصوص، وأصبح هذا الاتجاه سياسة رسمية معلنة. وبصرف النظر عن الاثار السلبية لعودة العمالة العربية الوافدة على الاقطار التي وفدت منها، وامتداد احتمال الاثار السلبية وهي سياسية واقتصادية واجتماعية، أو امتداد بعضها على الاقطار التي فرضت العودة على نسبة غير يسيرة من العمالة العربية، فإن ذلك لن يحل قضية التضخم الوظيفي إذ ان الجامعات والمعاهد العليا في أقطار المنطقة يزداد العدد الذي يتخرج منها سنوياً، وينتظر حقه المكتسب في الوظيفة الحكومية مع أنه ـ كما سبق وأشرنا ـ قد لا يكون لأكثر هذا الرصيد دور فعال في الارتقاء بمستوى

الاداء والانتـاجية، وليس لـديه التـأهيل أو التـدريب المناسب، ولا يتـوافر لـه المنـاخ المناسب للقيام بذلك الدور.

وتقليص حجم الانفـاق نتيجة انحسـار العائـدات النفـطيـة تتمثـل فيـه بعض الايجابيات. ولكن التقليص فـرضته ظـروف معينة، ولم يـأت نتيجة ارادة ذات تـوجه تنموي. هذا من ناحية، ومن ناحية أخـرى فإن الايجـابيات التي جـاءت نتيجة لـذلك التقليص هي نتيجـة تلقائيـة، ولا يمثل الامر كله تغييراً جـوهريـاً في طبيعـة الانفـاق ومساره، أو حتى بداية تغيير جوهري. ويذكر د. يوسف صايـغ أن التقليص في حجم الانفاق وخصوصاً انخفاض الاستهـلاك والاستيراد بسبب انحسـار الموارد المـالية ليس من شأنه مقابلة هذا الانحسار فحسب، ولكن من الممكن إحداث وفورات ذات شأن في الانفاق العام والخاص، مما يخفف من وطأة الازمة النفـطية وانخفـاض العائـدات. غير أن هذا كله يـظل دون حدود التصحيـح الواجب والمـطلوب[1]. ويعتقد أيضـاً أن الازمة النفطية التي أحدثت ضيقاً ماليـاً ومعنويـاً حملت معها أيضـاً فرصـة ينبغي عدم اضاعتها من أجل تصحيح المسار الانمائي من آثار الارتجال والانفلاش وركاكة الركائز التي قام عليها. والفـرصة تكمن في اخضـاع البنية الاقتصـادية لعمليـة تقليص تزيـل الكثير من أوجه الانفاق غير المنضبط الذي ترسّخ بسبب البحبوحة المالية[2].

وليس ثمة شك في أن حقبة الطفرة النفطيـة، وإن كان لهـا بعض الايجابيـات، إلا أن سلبياتها كانت كبيرة وعميقة الجذور. ولعـل الايجابيـات تتمثل الى حـد كبير في تكوين واستكمال مشاريع البنية الاساسيـة أو أكثرهـا. ورغم الانفاق البـذخي عليها، وما كلفته من تكاليف باهظة، فانها يمكن أن تكون أحد المـرتكزات لانـطلاقة تنمـوية جادة. غير أن السلبيات الكبيرة والعميقة الجذور تتمثل في:

- زيادة التفرد بالسلطة.

- زيادة الاتكالية والاعتماد المفـرط من قبل المجتمـع على الخـدمات التي تقـدمها الاجهزة الحكومية.

- نشوء قطاع خـاص طفيلي يعتمـد اعتماداً كليـاً تقريبـاً على قسط من عـائدات النفط المالية التي تمر من خلال قنوات القطاع العام.

- تكـالب الشركات والمكـاتب الاجنبية عـلى العقود الضخمـة لتنفيـذ وتشغيـل

---

(١) يوسف صايغ، «النظرة الاقتصادية المستقبلية لمنطقة الخليج،» (الكويت، ١٩٨٦)، ص ٢٣. (ورقة غير منشورة)

(٢) المصدر نفسه، ص ٢٥

العديد من مشاريع البنية الاساسية وصيانتها وادارتها.

ـ الزيادة المفرطة في الاستيراد للسلع والخدمات الترفية والمظهرية، وهي تمثل جانباً من جوانب التوجه الاستهلاكي المتعاظم.

ـ زيادة تبعية الاقتصاد وانكشافه.

ـ وتتمثل أخيراً في انغماس القيادات السياسية والادارية والمجتمع بأسره في بريق الترف النفطي دون إعداد العدة لمواجهة أي ظرف يتلاشى فيه ذلك البريق.

ولهذا فإن انحسار العائدات المالية من النفط يمثل فرصة جيدة لاعادة تقويم الوضع برمته، وتوجيه الموارد المالية الوجهة التي تحقق الاهداف الفعلية للتنمية ضمن اطار أولويات منتقاة ومدروسة أهمها:

ـ ترشيد للقرارات، وتحليل وتقصٍّ للوسائل والاسباب الفعالة والكفيلة بتحقيق أهداف تلك الاولويات.

ـ توجيه القدر الأكبر من الموارد المالية نحو أصول انتاجية مستمرة العطاء.

ـ مجالات انتاجية تكوّن وترسّخ القاعدة الاقتصادية القوية والقادرة على العطاء الذاتي المتعاظم.

ـ النكوص عن التوجه الاستهلاكي الاغداقي.

ـ تقليص العمالة الوافدة وخصوصاً ما كان منها لاداء أعمال منزلية وخدمية.

ـ تكوين رصيد من الكفاءات المؤهلة والمدربة تأهيلاً وتدريباً نوعيين يرقيان بمستوى الاداء والانتاجية.

ـ تصحيح مسار القطاع الخاص لكي ينسجم مع التوجه المطلوب في استثمار الموارد في مجالات انتاجية.

ـ تقليص الاعتماد على الشركات والمكاتب الاجنبية التي وجدت الفرصة في وقت من الاوقات سانحة لامتصاص قسط غير يسير من الموارد المالية المتعاظمة.

غير أن هذه الاقطار على ما يبدو، لم تنظر الى الناحية الايجابية التي تمثلها مثل هذه الفرصة، وهي وليدة الانحسار في الموارد المالية من النفط، ولذلك ما بدت أي بادرة جدية نحو الاستفادة منها في اعادة تقويم المسار برمته وفق النسق الذي تتطلبه أهداف التنمية الفعلية. بل ان هذه الاقطار ما زالت تاركة الحبل على الغارب الى حد كبير، وما زال التوجه هو التوجه ذاته وكل ما فعلته هو تقليص بعض أوجه الانفاق،

وليس ذلك نتيجة استراتيجية مدروسة، أو توجه تنموي جديد، وانما هو نتيجة وضع فرضه ظرف الانحسار في الموارد المالية. وليس معنى ذلك أنه ليس هناك أي نتائج ايجابية لتقليص بعض أوجه الانفاق، أو لتقليص العمالة الوافدة، أو تراجع العقود عن أحجامها الهائلة ولكن ذلك وضع فرضه ظرف معين وليس توجهاً تنموياً جديداً، أو تغييراً أو تصحيحاً للمسار الذي سارت فيه هذه الأقطار في حقبة الطفرة النفطية. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التقليص في بعض أوجه الانفاق لا يعني بالضرورة أن ما ينفق في هذه الأوجه أو غيرها ينفق وفق أولويات منتقاة واستراتيجية مدروسة، ولا يتمثل فيه التوجه الاستهلاكي الاغداقي بل يتوجه الى مجالات انتاجية. كما أن تقليص العمالة الوافدة لا يعني بالضرورة أن هناك اعادة جذرية لتقويم مدى الاستفادة المثلى من العمالة المواطنة والارتقاء بمستوى أدائها. واضافة الى ذلك فإن تراجع العقود عن أحجامها الهائلة لا يعني بالضرورة أن العقود الحالية مع الشركات والمكاتب الاجنبية موجهة الى مشاريع انتاجية أو أنه لا يتمثل فيها قدر من الاستغلال.

ولعل هذه الاقطار ما زالت تنظر الى انحسار العائدات المالية من النفط على أنه وضع مؤقت، وأنها في خلال هذا الوضع المؤقت يمكن أن تتخذ بعض الاجراءات البسيطة لتقليص الانفاق، مع اللجوء إلى الاستثمارات الخارجية بين وقت وآخر لتقليل الفجوة بين العائدات المالية والانفاق في الاوجه ذاتها التي درج الانفاق عليها، وأنه حين يزول هذا الوضع المؤقت من الممكن أن تعود هذه الاقطار الى الانغماس في بريق الترف النفطي.

إن بنود الرواتب وما يتصل بها كبيرة بسبب الأعداد المتعاظمة من العمالة المواطنة والعمالة الوافدة، وخصوصاً في حقبة الطفرة النفطية. ومن المعروف عن البيروقراطية أنها تميل أصلاً إلى التضخم بطبيعتها، كما أنه من المعروف أن القطاع العام يمثل القطاع الأكبر وربما زاد في تضخمه عدم وجود قطاع خاص فعال وكذلك التوجه المجتمعي الراسخ نحو القطاع العام باعتبار الوظيفة الحكومية أشبه ما تكون بالحق المكتسب. إن كل ذلك ضاعف من تعاظم أعداد العمالة في القطاع العام. واذا كان القطاع الخاص، هو قطاع طفيلي غير فعال في الغالب، قد تضخم خصوصاً في حقبة الطفرة النفطية، واستقطب أعداداً كبيرة نسبياً من العمالة المواطنة والوافدة، فإن نمو المشاريع العشوائية في أكثر الأحيان، وبأحجام متعددة وكبيرة، قد مكن القطاع الخاص من الحصول على الكسب الكبير والسريع، كما مكنه من تحمل التكلفة المالية للعمالة الموظفة فيه دون مشقة. وفي كلا القطاعين لم تعتمد المسألة على حسن الانتقاء في اطار حاجة مدروسة وتكافؤ بين الجهد والمردود وبين مستوى الاداء والمقابل المالي.

وفي فترة انحسار العائدات النفطية، والظرف الذي فرض نفسه لتقليص

الانفاق كان هناك اتجاه نحو تقليص العمالة الوافدة لتقليل حجم هذه البنود في الميزانية العامة بالنسبة إلى القطاع العام. كما أن القطاع الخاص فرض عليه الظرف نفسه تقليص العمالة الوافدة، وربما حتى العمالة المواطنة. ذلك أن القطاع العام ـ كما سبقت الاشارة ـ يضاعف من توجهه نحو التضخم التزامه بتوظيف العمالة المواطنة بصرف النظر عن مدى الحاجة، وكذلك التوجه المجتمعي نحو الوظيفة الحكومية. ولهذا فإنه حتى مع تقليص حجم العمالة الوافدة نتيجة تعاظم الاعداد من خريجي الجامعات الذين ينتظمون في العمل في الاجهزة الحكومية، يظل بند الرواتب وما يتصل به من أكبر البنود. ويظل هذا الوجه من أوجه الانفاق متجهاً للزيادة، ويمثل وجهاً استحقاقياً لا يمكن تقليصه. وكما سبقت الاشارة، فإن الوظيفة العامة تمثل حقاً مكتسباً للعمالة المواطنة، ويظل القطاع الحكومي هو القطاع الذي يستوعب أكثر هذه العمالة نظراً لأن القطاع الخاص لا تمثل الوظيفة فيه حقاً مكتسباً من ناحية، ولأن نشاطه تقلص إلى حد كبير من ناحية أخرى، وتقلصت فيه الفرص الوظيفية. لذلك فإن تعليمات الجهة المسؤولة عن إعداد الميزانية في هذه الاقطار، وإن ركزت على تحجيم الزيادة في الوظائف المطلوب اعتمادها، إلا أن تركيزها كان على تقليص أوجه الانفاق في البنود الخاصة بالتأثيث المكتبي، والسيارات، والايجارات، والاشتراكات في الصحف والمجلات وما شابه ذلك.

وأما بالنسبة إلى المشاريع التي ما زال أكثرها في إطار مشاريع البنية الاساسية، فإنها اتجهت الى بعض الأولويات التي تتقدم في اطارها المشاريع التي هي قيد التنفيذ على المشاريع الجديدة. ولعله بالنسبة الى بند الرواتب، وما يتصل به فقد ظل متجهاً نحو الزيادة نظراً لكونه يمثل وجهاً استحقاقياً كما سبقت الاشارة، وان تقلص الانفاق على بنود متصلة به مثل البدلات والمكافآت والانتدابات. يتضح من كل ذلك أن أقطار المنطقة اتجهت الى اتخاذ بعض الاجراءات الادارية البسيطة لتقليص بعض أوجه الانفاق دون أن تغير من طبيعة التوجه الانفاقي.

ولعل هذا التقليص في بعض أوجه الانفاق لم يلمس كثيراً بنود التشغيل والصيانة. ومعروف أن هناك العديد من مشاريع البنية الاساسية التي تم استكمالها الى حد كبير. ومثل هذه المشاريع تحتاج الى مبالغ غير يسيرة لتشغيلها وصيانتها وربما لإدارتها. وفي كثير من الحالات قد يكون أمر التشغيل والصيانة والادارة موكلاً إلى شركات أجنبية وهي في مثل هذه الحالة تمثل حقوقاً تعاقدية من غير الممكن الإخلال بها وتقليصها. وهي في هذا الوضع تماثل الى حد كبير بند الرواتب الذي يمثل وجهاً استحقاقياً من أوجه الانفاق لا يمكن الاخلال به وتقليصه.

وعلى الرغم من كل ذلك، فإن الفرص الوظيفية ليست متاحة بالقدر نفسه أو

المستوى الذي كان سائداً في حقبة الطفرة النفطية. وعلى الرغم من حرص القطاع العام على الاعتراف للعمالة المواطنة بالحق المكتسب في الوظيفة العامة، فإن النمو في عدد الوظائف ليس بالمعدل نفسه الذي كان سائداً. وربما لم يتكافأ معدل النمو في عدد الوظائف مع معدل النمو في خريجي المؤسسات التعليمية في بعض هذه الأقطار. فقد برزت إلى حد ما البطالة الفعلية، وهي إن بدت محدودة جداً، إلا أنها قابلة للزيادة ان استمر عدم التكافؤ في معدل النمو في الوظائف مع معدل النمو في خريجي المؤسسات التعليمية. ومن المعروف أن هذه الاقطار تتفادى البطالة الفعلية ليس من منطلق رغبة جادة في الاستفادة من الطاقات المؤهلة والمدربة وانما من منطلق مظلة الرفاه الاجتماعي. ولهذا فإنها تفضل كثيراً البطالة المرفهة وحتى البطالة المقنعة على البطالة الفعلية. ولعل حقبة الطفرة النفطية ساعدت كثيراً على اتساع مظلة الرفاه الاجتماعي. ولهذا برزت البطالة المرفهة كمظهر واحد من مظاهر متعددة أفرزت تحت مظلة الرفاه الاجتماعي. وتجاوزت البطالة المرفهة البطالة السائدة عادة في القطاع العام في أكثر دول العالم الثالث، وهي البطالة المقنعة.

وجدير بالذكر أن وجود البطالة الفعلية، يمكن أن يضاف إلى النتائج الايجابية التي أفرزتها حقبة الانحسار في العائدات المالية من النفط. ولعل هذه البطالة الفعلية، إن لم تستوعبها مظلة الرفاه الاجتماعي، وتلغِ مفعولها، يمكن أن تكون عاملاً فعالاً في التأكيد على أن المسار التعليمي برمته، وكذلك المسار التدريبي، يحتاجان إلى إعادة تقويم شاملة.

كما يؤكّد على مدى أهمية التخطيط للقوى العاملة، وتوجيه الطاقات المؤهلة والمدربة لمجالات انتاجية بدلاً من إضافة رصيد كمي الى الرصيد الكمي الكبير من العاملين في الاجهزة الحكومية. ويترتب على ذلك مزيد من الانفاق على بند الرواتب. والتوجه نحو المجالات الانتاجية بعد الإعداد والتأهيل والتدريب النوعي الجيد في مشروعات عامة انتاجية، أو مشروعات خاصة في مجالات انتاجية، ينسجم مع التوجه التنموي الذي يجب أن يكون، ويقلل العبء المالي على الخزينة العامة أو يحد من زيادته، كما يقلل من الاتكالية والاعتماد المفرط على الوظيفة العامة.

ولعل انحسار الطفرة في الموارد المالية من النفط سبب مزيداً من الارتجالية والعشوائية في القرارات. مع أنه من المفروض أن يكون فرصة جيدة لاعادة تقويم المسار الانفاقي برمته. ولعل القرارات التي تصدر لاعتبارات تتعلق بمحاولة تقليص العجز، ثم تلغى في أعقاب صدورها لاعتبارات تتعلق بردود الفعل لتلك القرارات، هي في كل الاحوال صورة صارخة للارتباك، وعدم وجود النظرة الشمولية، والاستراتيجية المدروسة لتقليص العجز على مرتكزات موضوعية تأخذ في الاعتبار كل

الابعاد، وتصحح المسار الانفاقي. ولقد أخذت الميزانية طابعاً أكثر شكلية مما كان سائداً في حقبة الطفرة النفطية، إذ سعت هذه الاقطار الى إعداد ميزانياتها بطريقة أكثر ارتباكاً وعشوائية، وعلى الرغم من العجز الذي برز في ميزانيات هذه الأقطار، لأن العجز يمثل جزءاً من القضية، إذ ان هذه الاقطار سعت ما وسعها الجهد أن يكون المظهر الشكلي للميزانية مؤشراً على أن العجز ضئيل، وأن اقتصاد هذه الاقطار ما زال قادراً الى حد كبير على مواجهة الاحتياج الانفاقي وتلبيته. غير أنه تصدر قرارات سرية، وربما توجيهات غير مكتوبة في بعض الاحيان، لتوجيه الانفاق. وقد يجمد الانفاق من بعض البنود رغم المبالغ المقررة لها في الميزانية بطريقة غير معلنة(٣).

ورغم ذلك فإنه لم يكن في الامكان في كثير من الاحيان اخفاء مقدار العجز المتزايد. واذا كانت قد تقلصت الى حد ما مظلة الرفاه الاجتماعي، فإن المظلة الامنية زادت حصتها النسبية. وبدلاً من أن يكون التوجه لتصحيح المسار الانفاقي مع وعي الافراد في المجتمع، وإدراكهم لذلك، وتحمل بعض الاعباء في سبيله في اطار المشاركة في المسؤولية والقرار، فإن المسار أصبح أكثر عشوائية مع محاولة الحفاظ على مظهر الميزانية على أساس انها لا تختلف كثيراً عن الميزانيات السابقة، كما أن الانفاق أصبح أكثر عشوائية وارتجالية. ورغم التأكيد على ضآلة العجز فإن أفراد المجتمع بصرف النظر عن الميزانية يلمسون قدراً من ارتباك في الانفاق، وكثيراً ما يتعطل الصرف حتى بالنسبة إلى الرواتب وما يتصل بها، وكذلك المبالغ المستحقة في القطاع الخاص. ولقد جرى التركيز على أن العجز مؤقت، وأن الأمور ستعود الى مسارها. بيد أن مسارها لم يكن سلبياً من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الفرق بين الايرادات والمصروفات ليس بالعجز الذي قد تعاني منه حتى الدول المتقدمة بين وقت وآخر، ذلك أن الايرادات إلى حد كبير في هذه الأقطار تتمثل في العائدات النفطية. والنفط ـ كما سبقت الاشارة ـ غير ملتحم عضوياً بالاقتصاد، وهو مورد آيل إلى النضوب، ومن ثم فإن الاعتماد المفرط على العائدات النفطية لتغطية النفقات التي ما زالت كبيرة يمثل استنزافاً لاصل. ومن المعروف أن العجز في الدول المتقدمة هو عجز طبيعي، ويستطيع الاقتصاد استيعاب هذا العجز وتجاوزه من خلال قدرته الفاعلة على الحركة والعطاء الى جانب السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية المدروسة التي تلجأ اليها هذه الدول من حيث هي وسائل مساعدة للتغلب على العجز.

أما في هذه الاقطار على وجه الخصوص فإن العجز ذو طبيعة مختلفة، ولا يوجد الاقتصاد القادر على الحركة والعطاء للتغلب عليه، كما لا توجد السياسات الاقتصادية

(٣) مقابلات مع عدد من المسؤولين عن الميزانية في بعض أقطار المنطقة.

والمالية والنقدية المدروسة التي يمكن استخدامها كوسائل مساعدة في مثل هذا الوضع. ومعروف أن هذه الاقطار، سعياً منها للمحافظة على الزخم نفسه من التوجه الانفاقي الاغداقي، لجأت الى احتياط استثماراتها في الخارج حتى أخذت هذه الاستثمارات تتقلص بصورة ملموسة. والسؤال الذي يطرح نفسه هو ماذا ستفعل هذه الاقطار في حالة نفاد الاستثمارات الخارجية مع بقاء أسعار النفط متدنية الى حد ما، أو مع بقاء صادراتها من النفط أقل كثيراً من ذي قبل؟ ذلك أن اللجوء إلى الاستثمارات سيوصل عما قريب الى نفاد هذه الاستثمارات، كما أن أسعار النفط وكذلك حجم صادرات هذه الاقطار منه لن يتغيرا كثيراً في الامد القريب. وحتى في الأمد الطويل ربما لا يتغير الوضع كثيراً رغم ما ذهب إليه عدد غير قليل من الاقتصاديين في التأكيد على أن النفط سينضب في عدد من الدول التي ليس لديها احتياط كبير. كما أن تكلفة التنقيب في أماكن جديدة، ستكون كبيرة، وفي مثل هذا الوضع فإن معظم هذه الأقطار، وهي تتمتع باحتياط كبير، ستستفيد كثيراً. فلقد بدأ بعض الاقتصاديين ينحو نحواً مختلفاً في التأكيد على أن الدول المتقدمة صناعياً تعد لاستراتيجية بعيدة المدى، بطريق مباشر أو من خلال وكالة الطاقة الدولية، يمكن على اساسها السيطرة على حجم الانتاج وضمان الامدادات المطلوبة من النفط من ناحية، كما يمكن على أساسها أيضاً السيطرة على أسعار النفط من ناحية ثانية.

ويتعرض د. علي الكواري لجانب من القضية ذي أهمية كبيرة، ذلك أن هذه الاقطار على وجه الخصوص، والاقطار العربية بصفة عامة، أصبحت تواجه عجزاً مالياً في أعقاب انهيار أسعار النفط وانحسار الموارد المالية منه، وليس لديها التوجه أو القدرة على تصحيح مسارها الاقتصادي. وقد اغتنمت الدول المتقدمة صناعياً هذه الفرصة فبدأت تعرض بطريق مباشر أو غير مباشر ما يبدو في ظاهره حلولاً مقبولة لسد العجز المالي، بينما هو رهن لما تبقى من ارادة للأمة العربية (ان كانت هناك بقية من ارادة). وتتلخص هذه الحلول في ثلاثة مقترحات[٤]:

١ ـ مشروع مارشال للشرق الأوسط، والذي أصبح يطلق عليه منذ انهيار أسعار النفط مشروع بيريز سواء أكان ذلك بإدارة اسرائيلية أم بإدارة الدول الغربية.

٢ ـ استعداد شركات الانشاءات العالمية، ومن ورائها البنوك الاجنبية الكبرى، لتقديم التسهيلات المالية اللازمة للقيام بالاستثمار في صناعة النفط، مقابل ضمان أولوية استرداد تلك التسهيلات من ايرادات الحقول التي تقوم بتطوير انتاجها.

---

(٤) علي خليفة الكواري، «قراءة أولية في الاوضاع النفطية الراهنة،» ورقة قدّمت الى: منتدى التنمية، ٧ ـ ٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧، ص ١.

٣ ـ الحل الذي تلوح به بعض البنوك الاجنبية، ومن ورائها الدول المتقدمة صناعياً، والذي يتضمن استعدادها لاقراض الدول المنتجة للنفط بضمان النفط في باطن الارض.

وبالنسبة إلى الإعانات فإنها رغم الانحسار النسبي في المصروف الفعلي منها خلال حقبة الانحسار في العوائد المالية من النفط، ما تزال تمثل عبئاً على الخزينة العامة وقد تشمل الاعانات لبعض الاقطار العربية، أو بعض الدول النامية، أو بعض الهيئات. ولكن قسطاً منها يمثل الاعانات للمرافق والمشروعات العامة في كل قطر، وكذلك الاعانات بالنسبة إلى عدد من السلع الضرورية والخدمات. وبالنسبة إلى الاعانات لبعض الاقطار العربية وبعض الدول النامية، فقد تقلصت كثيراً. ولهذا فإن النسبة الاكبر من الاعانات هي للمرافق والمشروعات العامة داخل أقطار المنطقة وكذلك الاعانات الخاصة ببعض السلع والخدمات. وليس ثمة شك في أن المشروعات العامة من المفترض أن تكون قادرة على تمويل نفسها بنفسها. وإذا كانت هناك ضرورة مؤقتة فرضها وضع اقتصادي مؤقت، فيجب ألا تكون الاعانة مستمرة، وفي الوقت نفسه فإنها يجب ألا تمثل نسبة كبيرة من ميزانيات المشروعات العامة. وأما بالنسبة إلى الاعانات الخاصة ببعض السلع والخدمات، فقد تكون لها نتيجة ايجابية محدودة جداً بالنسبة إلى الشريحة الدنيا من الشرائح المجتمعية، ولكنها لما عداها من الشرائح المجتمعية مسألة سلبية الى حد كبير. وهذه الاعانات ليست بديلاً للنظم الضريبية التي تحد من سقوف الثروة المرتفعة عند شريحة مجتمعية محدودة، وتساعد على تغذية الخزينة العامة، وترسخ الشعور بالمسؤولية، وان كان ذلك كله ـ كما سبقت الاشارة ـ يعتمد على وجود قطاع خاص منتج وفعال، وعلى توافر الحد الادنى من حقوق المواطنة الذي يتمثل فيه حد أدنى من المشاركة الفعالة التي ترسخ الشعور بالمسؤولية، كما ترسخ الشعور بالانتماء والحرص على المال العام وكذلك المال الخاص وعدم تبديدهما.

وأما المشاريع فقد زادت المبالغ المصروفة عليها زيادة كبيرة جداً، ومعظم هذه المشاريع هي مشاريع البنية الاساسية. وإذا كان المصروف عليها قد انحسر خلال حقبة الانحسار في العائدات المالية من النفط فإن المبالغ المصروفة ما زالت كبيرة. ولعل السبب وراء ذلك هو تكاليف التشغيل والصيانة، وربما الادارة للعديد من هذه المشاريع التي تم استكمالها أو استكمال أكثرها. إذ انه بعد استكمال هذه المشاريع أو أكثرها لا توجد مشاريع جديدة بالقدر نفسه أو بتكاليف مماثلة. وكما سبقت الاشارة فإن الامر يقتضي تقليص تكاليف التشغيل والصيانة والادارة، وذلك بالاستغناء عن الشركات والمكاتب الاجنبية، والاعتماد على بعض مؤسسات القطاع الخاص المحلية

ذات الاستعداد والقدرة، أو تهيئة بعض تلك المؤسسات لتكون على المستوى المطلوب.

ومن هذا التحليل كله تتأكد حقيقة ربما ما احتاجت الى مزيد من التأكيد، وهي أن هذه الاقطار ما زالت ايراداتها كبيرة نسبياً. ومن الممكن تقليص العديد من أوجه الانفاق، وتوجيه القسط الأكبر من هذه الايرادات نحو أصول انتاجية ذات ملكية عامة، وذات مردود مستمر، وكذلك الى مجالات انتاجية قادرة على العطاء الذاتي المستمر أيضاً. وليس ثمة شك في أن هناك بعض التفاوت بين أقطار المنطقة وربما تكون الفجوة ملموسة بين عدد من الاقطار الغنية وبعض الاقطار الفقيرة نسبياً. وهنا لا مجال للتأكيد مرة أخرى على أن التلاحم بين هذه الاقطار، وهو هدف من أهداف مجلس التعاون، يجب أن يكون قائماً بعد مضي سنوات على المجلس، وليست النتيجة الايجابية الوحيدة هي تقليص الفجوة بين الاقطار الغنية والاقطار الفقيرة نسبياً من بين أقطار المجلس، فتلك نتيجة ثانوية، ولكن النتائج الايجابية الاساسية كبيرة، ومن أهمها حسن الاستفادة من الموارد والامكانات المتاحة على صعيد أوسع نسبياً مما يحقق فرصة أفضل للتنمية من الفرصة التي قد لا تكون كبيرة في ظل الانكفاء القطري. مع أنه تظل الفرصة المثلى هي على صعيد أوسع من الصعيد الاقليمي، ذلك هو صعيد الوطن العربي كله بما فيه من موارد وامكانات بشرية ومادية وطبيعية. ولهذا فإن الدعوة الى التلاحم بين الاقطار العربية، أو الدعوة الى الوحدة العربية، ليست مجرد شعار مفرغ من المحتوى ومن المفروض ألّا تكون كذلك، وإنما هي فرصة لكل من هذه الاقطار لتنمية ذاته في اطار التنمية العربية، وتكوين كيان قوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، وقادراً على التصدي لكل الاطماع، ومواجهة الصعاب، وفرض ارادته التي ظلت لأمر طويل مرهونة بالتبعية والانكشاف والرضوخ للاطماع وعدم القدرة على مواجهة الصعاب.

والعجز المالي المتمثل في زيادة المصروفات على الايرادات ليس جديداً بالنسبة إلى هذه الاقطار. في العربية السعودية بلغ إجمالي المصروفات في السنة المالية ١٣٨٩/١٣٩٠ هـ ٦٠٢٨ مليون ريال، في الوقت الذي كان فيه اجمالي الايرادات ٥٧٤١ مليون ريال، أي بفارق مقداره ٢٨٧ مليون ريال. ولقد جاءت حقبة الطفرة النفطية ذات الايرادات المتعاظمة فبلغ الفائض المالي السنوي ذروته بزيادة في الايرادات على المصروفات مقدارها ١١٧,١٠٣ مليون ريال. وجاء انحسار الطفرة النفطية فانخفضت الايرادات وبلغ العجز المالي في السنة المالية ١٤٠٤/١٤٠٥ هـ ٤٤٨٥٤ مليون ريال[٥]. وليس من الضروري اللجوء الى الاستثمارات الخارجية لسد

(٥) السعودية، وزارة التخطيط، منجزات خطط التنمية، ١٩٧٠ - ١٩٨٤ (الرياض: [الوزارة]، ١٩٨٦).

العجز، وان كانت هذه الاستثمارات في حد ذاتها بحاجة الى اعادة تقويم للحصول على مردود أفضل منها. واللجوء الى الاستثمارات الخارجية لسد العجز - كما سبقت الاشارة - يعني تقلص حجم هذه الاستثمارات تدريجياً، وربما يكون مثل هذا اللجوء مبرراً الى حد ما لو كان اللجوء إلى هذه الاستثمارات لتوجيه القسط الأكبر منها وجهات انتاجية محلية تساعد على تكوين البنية الاقتصادية القوية المعطاءة. أما أن يكون اللجوء إلى هذه الاستثمارات لسد العجز في الانفاق العام الموجه في أغلبه وجهة استهلاكية للحفاظ على المستوى نفسه من الزخم الاغداقي، فليس هناك أي مبرر لذلك، ولعل الوضع في أكثر الاقطار الاخرى في المنطقة، وهي الغنية، لا يختلف عن الوضع المشار اليه. ويذكر جاسم السعدون أن ظاهر الارقام بالنسبة الى مقارنة الايرادات بالمصروفات في أقطار المنطقة، يشير الى بعض العجز الا أن هامش العجز صغير، ولا يمثل مشكلة في المالية العامة لهذه الاقطار. ولهذا فإن ميزانياتها يمكن أن تكون الى حد كبير متوازنة دون ضرورة اللجوء الى الاستثمارات الخارجية لسد العجز، ويضيف أن هناك عوامل أخرى تؤدي الى تآكل هذه الفوائض المستثمرة، حيث ان هناك مبالغ غير مصروفة تسحب مباشرة من هذه الفوائض. واللجوء الى السحب من هذه الفوائض يكون من الاصول السائلة أو القابلة للتسييل. وهذا يعني أن مزيداً من السحب منها يعني انخفاضاً نسبياً أكبر في الدخل من الاستثمار. ويذكر أن وضع الفوائض المالية في الكويت ليس أفضل من وضعها بالنسبة إلى العربية السعودية، فقد عملت الضغوط المالية أيضاً، على التوسع في استخدامها. ورغم ما يبدو أنه فائض ناشيء عن زيادة اجمالي الايرادات العامة عن النفقات العامة المدرجة في الميزانية، فإن هناك قسطاً غير يسير من المصروفات يأتي من الاحتياط العام مباشرة ولا يدخل ضمن الميزانية حسب تعريف وزارة المالية، كما أن هناك الاعانات والقروض والمساهمات في الشركات المحلية وكذلك عمليات شراء لأسهم محلية بلغت حوالى ٧٥٠ مليون دينار وهناك أمور غيرها. ويستطرد أن قرابة ١٠٠٠ مليون دينار قد تم استخدامها من الاحتياط العام مباشرة لتمويل النفقات العامة. وقد بلغ العجز في الامارات خلال السنوات الاخيرة حسب الارقام المنشورة حوالى ٦ ملايين دولار ويفترض أن يكون الرقم أعلى من ذلك. كما أن العجز في قطر بلغ حوالى ١,٥ مليون دولار في السنوات الاخيرة ويفترض أن يكون قد تم تمويله من الفائض المالي[٦].

وقد بلغ مجموع الفوائض المالية (عام ١٩٨١) ١٤٥ مليار دولار بالنسبة إلى العربية السعودية، و ٧٢ مليار دولار بالنسبة إلى الكويت، و ٢٢ مليار دولار بالنسبة

---

(٦) جاسم السعدون، «المالية العامة: نظرة أولية في واقعها واحتمالاتها ونتائجها،» ورقة قدّمت إلى: منتدى التنمية، ٧ - ٩ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٧، ص ١٥ - ١٦.

إلى الامارات العربيـة المتحدة، و٨ مليـارات دولار بالنسبـة إلى قطر، وبـذلك يكـون اجمـالي الفوائض المـالية لهـذه الاقطار قـد بلغ ٢٥٦ مليار دولار[٧]. وربمـا كـان الـرقم

جدول رقم (٥ ـ ٢)
مديونية بعض أقطار الخليج العربي
للسنوات، ١٩٧٥ ـ ١٩٨٢
(بملايين الدولارات)

السنة / القطر	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠	١٩٨١	١٩٨٢
الامارات العربية المتحدة								
الديون	٧٣٠	١٠٢٩	١٠٥٨	١٣٦٢	٢٤١٤	١٥٩٣	١٢٥٦	١١١٧
خدمات الديون	١٣٦	٢٧٢	٣٠٠	٤٤٦	٨٤٣	١٢٩٥	٨٦٩	٥١٨
قطر								
الديون	١٧٣	٣١١	٣٧١	٦٣٢	٤٧٩	٥٦٨	٤٧٨	٣٥٢
خدمات الديون	٤٢	٥٩	١٤٣	١٥٨	٢٠٦	١٩٥	٢٥٨	٢٤١
الكويت								
الديون	٢٥٣	٢٤٠	٢٣٤	٣٧٧	٥٣٢	٦٥٣	٨٥٠	١٣١٠
خدمات الديون	١١١	٨٣	١١٥	١٥٤	١٧٧	٢٦٣	٣٧٦	٤٨٤
السعودية								
الديون	٣٨٠	١١٢١	١٣٨٥	١٨٥٢	٢٧٣٠	٢٨٨٤	٢٣٦٩	٢٧٣٢
خدمات الديون	٢٨٧	٤٦٨	٧٥٣	١٣٩٩	١٩٢٣	٢٠١٥	٢١٧٠	٢١٢٠
عمان								
الديون	٤٣٧	٦١٥	٥٧٨	٦٢٨	٧٣٢	٨٠٠	٨٧١	١١٧٤
خدمات الديون	١١٤	١٢٧	١٢٨	١١٦	١٨٩	٢٦٥	٤٢٥	٢٦٥
البحرين								
الديون	٩٦	١٣١	٢١٧	٢٥٦	٢٤٩	٤٢٧	٣٧١	٥٦٠
خدمات الديون	٣٩	٣٦	٣٩	٦٩	٦٧	٨٢	١٣٩	١٤٣

(٧) الأصول المالية الخارجية لاقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط: نشأتهـا ـ اداؤها ـ دورهـا المأمول في تطوير التنمية المحلية، اشراف عبدالوهاب علي التمار، بحوث ندوة التنمية لأقطار الجزيرة العربيـة المنتجة للنفط (الكويت: كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، ١٩٨٥)، ص ٩٨.

الفعلي لهذه الفوائض أكبر من ذلك، أو ربما كان هذا الرقم يشمل بعض الفوائض المشكوك في مدى استردادها، إضافة الى أن بعضها دفتري كما أن قسطاً منها ربما قلص منه التضخم. ورغم ذلك كله فإن هذه الفوائض المالية تظل كبيرة نسبياً. ويقتضي المنظور الاقتصادي، وغير الاقتصادي، أن تكون هناك حسن استفادة من هذه الفوائض، وألاّ تكون محاولة سد العجز المالي مبرراً للسحب منها، خصوصاً وأن المسار الانفاقي الاغداقي لم يتغير، وبذلك تكون النتيجة استمراراً في تبديد الموارد المالية المتاحة، أو على الأقل عدم توجيهها في المسار الانفاقي السليم، وفي الوقت نفسه فإن اللجوء الى الفوائض المالية لسد العجز يعتبر مزيداً من التبديد للموارد المالية المتاحة.

ويبدو أنه ليس من السهولة في أي وقت السحب من محصلة الاستثمار الخارجي، أو على الاقل ليس من السهولة سحب القدر الذي تطلبه الاقطار التي لديها استثمار خارجي. ولذلك تلجأ هذه الاقطار الى الاسواق المالية العالمية للاقتراض، وفي كثير من الاحيان يكون المبلغ المقترض كبيراً نسبياً. غير أن خدمات الديون تبدو كبيرة أيضاً. ومن الملفت للنظر أنه في بعض الحالات قد تصل خدمات الديون الى مبالغ تقترب من مبالغ الديون ذاتها. ولعل السبب الرئيسي وراء ذلك أن شروط الاقتراض قد تكون تعسفية، بما في ذلك الفوائد المترتبة على الديون(٨)، وبالنسبة الى هذه الاقطار يوضح الجدول رقم (٥ ـ ٢) ذلك.

ومن الملفت للنظر أن تلجأ أكثر هذه الاقطار الى الاسواق المالية العالمية، حتى ابان حقبة الطفرة في الموارد المالية من النفط. وتجدر الاشارة الى أن مثل هذه البيانات توضح أن هذه الاقطار مدينة، رغم أن أغلبها ليس من الدول المدينة. ولعل الاستثمار الخارجي لأكثر هذه الاقطار كان كبيراً نسبياً، وإن أخذ في التقلص. وهي قد لا تكون مدينة اذا أخذ ذلك الاستثمار الخارجي في الاعتبار، وإن كانت مدينة للاسواق المالية العالمية. وربما تصبح في عداد الدول المدينة إن تقلص الاستثمار الخارجي، وتآكل بالسحب منه حين يكون في الامكان السحب بين وقت وآخر. وتظل خدمات الديون كبيرة نسبياً وإن بدا بعض التفاوت في مقدارها أحياناً بين سنة وأخرى. ولعل أحد الاسباب وراء ذلك هو التأخر في سداد الفوائد أو بعضها.

ومن المعروف أن أقطار المنطقة تتفاوت حصتها من الفوائض المالية، وربما ما كان لبعضها فوائض أصلاً. ومع الانكفاء القطري حتى في إطار مجلس التعاون الخليجي، فإن ذلك يعني أن بعض أقطار المنطقة لا تواجه مشكلة من الناحية

---

(٨) هذه البيانات مأخوذة من:
Organization for Economic Cooperation and Development, «External Debt of Developing Countries,» 1983 Survey.

الشكلية، وهي التوازن بين الايرادات والمصروفات، ويظل العجز ضئيلاً. بينما هناك أقطار أخرى قد لا يكون بإمكانها موازنة الايرادات مع المصروفات، ولا يعني ذلك بالضرورة أن المسار الانفاقي في هذه الاقطار اجمالاً، وكذلك تركيبته، يتفاوتان بينها، إذ ان المسار الانفاقي غير المرشد هو السمة الغالبة على أقطار المنطقة كلها. والمسألة ليست مسألة التوازن بين الايرادات والمصروفات، وإنما هي مسألة تصحيح المسار الانفاقي، وحسن الاستفادة من الموارد المالية المتاحة على صعيد أقطار المنطقة كلها. بل إنه من المفروض تجاوز المفهوم الاقليمي، بحيث تكون الاستفادة من الموارد المتاحة استفادة مثلى على صعيد الوطن العربي كله. ومن الخطأ النظر الى ذلك من منظور ضيق على أساس أن كل قطر من هذه الأقطار يجب أن يستفيد وحده من موارده المتاحة. ذلك أن المسألة ليست مسألة الموارد المالية وحدها، فالاقطار العربية الاخرى لديها العديد من الموارد الطبيعية والزراعية والصناعية التي تحتاج الى موارد مالية لاستثمارها بما يعود بالنفع على هذه الاقطار، وعلى الاقطار المستثمرة فيها. ولعل ما يحدث في هذه الاقطار ذات الموارد المالية الكبيرة نسبياً، حتى رغم انحسار العائدات المالية من النفط، لا يمثل استفادة مرشدة من هذه الموارد بما يخدم أهداف التنمية الفعلية حتى داخل القطر الواحد.

ويبدو أن أقطار المنطقة تحاول الحفاظ على شكلية توازن الميزانية العامة لغرض قد يكون معظمه سياسياً للتأكيد على أن الأمور كما ينبغي، وأنه ليس للانحسار في العائدات النفطية أي نتيجة تذكر بسبب حكمة القرار، وكذلك الرغبة في الاستمرار في المسار الانفاقي نفسه، والحفاظ على مظلة الرفاه الاجتماعي، ولو اقتضى ذلك اللجوء الى الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية. وليس ثمة شك في أن عدداً من الأقطار العربية غير النفطية، التي كانت مستفيدة بطريق مباشر وغير مباشر من زخم الانفاق الاغداقي خلال حقبة الطفرة النفطية، أصبحت تواجه مشكلة كبيرة. ذلك أن الموارد المالية لديها محدودة، وهي في الوقت نفسه لم تحسن الاستفادة مما كانت تعتمد عليه من موارد في تصحيح مساره الانفاقي واستثمار القسط الأكبر منه في المجالات الرحبة لديها، والتي كان من الممكن أن يكون ناتجها قاعدة اقتصادية قوية. ويبدو أنه اذا كانت أقطار المنطقة الغنية نسبياً بمواردها المالية قد اتجهت إلى الاقتراض على النفط، بعد تآكل الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية، ومع استمرار الانحسار في العائدات المالية من النفط، فإن الاقطار العربية الاخرى اتجهت الى القروض الاجنبية، وبدأ تراكم هذه القروض في عدد منها. ومع عدم وجود إرادة جادة للاستفادة منها، وتصحيح مسارها الانفاقي، فإن ذلك يعني مزيداً من القروض وتراكماتها، وكذلك تراكمات فوائدها، ومزيداً من التبعية. ولذلك فإن المشكلة من

حيث طبيعتها في الأقطار العربية اجمالاً تكاد تكون واحدة.

ووفقاً للتعليمات المالية في قطر[9] التي اتجهت الى محاولة تقليص بعض أوجه الانفاق، مثل بند النقليات والسفريات، فقد طلب من الاجهزة الحكومية المختلفة أن تقدر تكلفة بند النقليات والسفريات لجميع الوظائف المستحقة على الدرجة السياحية المخفضة دون ادراج تكاليف الوزن الزائد. ويدرج في بند الاجازة (التكلفة) بنسبة ٥٠ بالمائة من الاجازة السنوية للموظفين والعمال القطريين فقط. كما طلب من الاجهزة الحكومية المختلفة أن تدرج في كشف مستقلٍ التكاليف التي تم استبعادها من التقديرات المالية بناء على قرارات ترشيد النفقات. وأكدت التعليمات المالية أنه نظراً لكون عائدات النفط هي المصدر الاساسي في تمويل الموازنة العامة للدولة، ونتيجة للمستوى الذي وصلت اليه أسعار النفط في السوق العالمية، وعدم استقرارها، فإنه يرجى من جميع المسؤولين في الاجهزة الحكومية بذل أقصى الجهود في إعداد مقترحات موازنة مخفضة للمصروفات العامة إلى ادنى حد ممكن، مع العمل على تحسين طرق اجراءات تحصيل الايرادات وزيادتها، وتقديم اقتراحات بها. وانه بتضافر الجهود يمكن تخفيض العجز الناتج من الفرق بين الايرادات العامة والمصروفات العامة وتجاوز المرحلة الراهنة. وقد ركزت التعليمات المالية على اعتماد المبدأ نفسه في تقدير النفقات، وهو الاسترشاد بمعدل الانفاق لثلاث سنوات سابقة مع مراعاة المتغيرات ومع اعتبار مصروفات العام ١٤٠٥/١٤٠٦ هـ مخصوماً منها ١٥ بالمائة هي مصروفات عام ١٤٠٦/١٤٠٧ هـ بالنسبة الى المصروفات الجارية. وينبغي تقدير المصروفات الجارية في حدود الحاجة الفعلية، مع ضغطها الى أدنى حد ممكن. وبالنسبة إلى المصروفات الرأسمالية الثانوية، فإنه يتوجب ضغط هذه المصروفات الى أدنى حد ممكن، مع مراعاة ايقاف الصرف على أي نفقات كمالية، كالتأثيث والتجهيزات والسيارات. أما بالنسبة إلى المشروعات الرئيسية العامة، فإن الاولوية تعطى لاستكمال المشروعات الرئيسية قيد التنفيذ، إضافة إلى إدراج المشروعات الجديدة التي صدرت موافقة من السلطات العليا على تنفيذها.

وفي العربية السعودية[10]، اتجهت تعليمات وزارة المالية الى تقليص بعض أوجه الانفاق، وركزت على تخفيض اعتمادات بنود الرواتب المقطوعة، وأجور العمال بنسبة ١٢,٥ بالمائة عن اعتماداتها في ميزانية السنة المالية السابقة ١٤٠٤/١٤٠٥ هـ.

---

(٩) أنظر: قطر، وزارة المالية والبترول، ادارة الشؤون المالية، تعميم رقم (٨) سنة ١٤٠٧ هـ. أنظر أيضاً: قطر، وزارة المالية والبترول، ادارة شؤون الموظفين، اعلان رقم (٦٦٨)، ١٩٨٦.

(١٠) السعودية، وزارة المالية: «التعليمات الواجب مراعاتها في تحضير التقديرات لمشروع ميزانية السنة المالية الجديدة ١٤٠٥ هـ»، و«التعليمات اللازمة لتنفيذ الميزانية ١٤٠٥ هـ».

ويستهدف هذا الاجراء أن تقوم الادارات الحكومية بالعمل على خفض ٢٥ بالمائة من عدد العاملين الاجانب، وأن يتم ذلك تدريجياً خلال الستة شهور الاولى من السنة المالية الجديدة. كما أنه ينبغي تخفيض اعتمادات المكافآت بنسبة ٥٠ بالمائة، وبنود البدلات والمصاريف السفرية بنسبة ٢٥ بالمائة، كما ينبغي تخفيض اعتمادات بنود الاثاث واللوازم المكتبية والمطبوعات والمعدات والسيارات بنسبة ٥٠ بالمائة، وتخفيض اعتمادات بند ايجارات الدور بنسبة ٢٥ بالمائة، واجراء خصم عام بنسبة ١٠ بالمائة من اعتمادات بقية البنود المماثلة. كما أكّدت تعليمات وزارة المالية تخفيض اعتمادات برامج التشغيل والصيانة والنظافة بنسبة ١٥ بالمائة، وبالنسبة إلى المشاريع فقد تقرر تخفيضها بنسبة ٥ بالمائة، على أن يتم تمديد فترة تنفيذ المشاريع التي لا تزال في مراحلها الاولية، والمشاريع التي لم يتم البدء في تنفيذها بعد. وراعت التعليمات أن تمديد فترة التنفيذ يمكن أن تتطلب في بعض الحالات اعفاء المقاول من غرامة التأخير، أو تخفيضها. كما أنه لا يمكن الارتباط بمشاريع وأعمال تتجاوز قيمتها مائة مليون ريال فأكثر، إلاّ بعد عرضها على أعلى سلطة في الدولة.

وفي الكويت[١١]، ركزت التعليمات المالية على أنه لاعتبارات السياسة العامة، والمصلحة العليا للبلاد، يراعى ضغط الانفاق قدر الامكان. وينبغي أن يكون تقدير الايرادات على أسس علمية سليمة، مع الاسترشاد بالايرادات الفعلية في السنوات الثلاث السابقة. وأكدت بصورة خاصة على أنه ينبغي تطوير المستلزمات السلعية والخدمات في حدود المتطلبات الفعلية، مع ضغطها قدر الامكان. وقد أكدت التعليمات المالية بالنسبة الى الرواتب الربط بينها وبين الوظائف في الهيكل التنظيمي لكل وحدة ادارية، ووفق الحاجة. وبالنسبة إلى المشاريع فقد فرقت بين المشاريع المعتمدة منذ سنوات سابقة والمشاريع الجديدة، وطلبت تفاصيل عن الالتزامات المالية المترتبة على كل نوع من هذه المشاريع. ومن الملفت للنظر أنه ما زال ضمن مجموعات النفقات العامة في الكويت مجموعة الاستهلاكات العامة، وكل ما تضمنته تعليمات الميزانية بهذا الخصوص التأكيد على أن يتم تقدير اعتماد الاستهلاكات الجديدة على أساس المساحات المراد استهلاكها × القيمة التقديرية للمتر المربع الواحد.

وكما يتضح، فإن التعليمات المالية في هذه الاقطار متشابهة الى حد كبير. وهي لا تعدو كونها اجراءات شكلية لا تغيّر من طبيعة التوجه الانفاقي، أو تركيبته. كما انها، وان اتضح بعضها ولم يتضح بعضها الآخر، تنظر الى الانحسار في العائدات المالية من النفط على أنه وضع مؤقت. ومن الممكن الضغط على بعض أوجه الانفاق

---

(١١) الكويت، وزارة المالية، ادارة الميزانية العامة، تعميم رقم (٢٤)، ١٩٨٢.

لتقليل الفجوة بين الايرادات العامة والمصروفات العامة. فلقد أشارت التعليمات المالية في قطر الى موضوع انخفاض العائدات المالية من النفط، بمعنى انخفاض الايرادات، وأنه بتضافر الجهود عن طريق ضغط بعض أوجه الانفاق كوسيلة أساسية يمكن تخفيض العجز المالي وتجاوز المرحلة الراهنة. وفي العربية السعودية فقد تقرر تمديد فترة تنفيذ المشاريع، وإن بدا أن ذلك لتوزيع النفقات والتكاليف على مدى زمني أطول، مما يقلل من الضغط على الايرادات السنوية، فإنه قد يحمل في حد ذاته مؤشراً أيضاً على أن الايرادات ستعود إلى ما كانت عليه أو قريباً من ذلك، وأنه يمكن التغلب على المشكلة التي لن تتجاوز سنوات قليلة عن طريق الضغط على بعض أوجه الانفاق وتمديد فترة تنفيذ المشروعات. كما أن الموافقة على الاعتمادات الكبيرة نسبياً يجب أن تُعرض على أعلى سلطة في الدولة. ولكن الأمر يقتضي على المستويات كافة فهماً واعياً للقضية، ولطبيعة النفط وما يحيط به، وللمسار الانفاقي غير السليم خلال السنوات الماضية، ومثل ذلك الفهم غير موجود حتى رغم التجربة الطويلة نسبياً مع قضية النفط، ورغم الدروس المريرة، ورغم تبين خطأ المسار الانفاقي الاغداقي. ولهذا فإن كل هذه الاجراءات تظل شكلية، وليس لها نتائج ايجابية ملموسة، لانها لم تغير من الوضع شيئاً يذكر. وما زالت النظرة قاصرة إذ ينظر الى انحسار العائدات المالية من النفط على أنها مسألة انخفاض في أسعاره، وأنها مسألة عرض وطلب في الاسواق العالمية، ولذلك فإنها مسألة وقتية، ومن الممكن عن طريق مثل هذه الاجراءات الشكلية البسيطة تخطي هذه المرحلة والعودة الى الزخم الانفاقي غير المرشد في أكثر الاحيان.

ان النفقات العامة في أقطار المنطقة ما زالت كبيرة، ومتوسط نصيب الفرد من النفقات العامة أعلى من متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في العديد من الدول المتقدمة. ويذكر جاسم السعدون أن هذه النفقات هي بمثابة مداخيل صافية دون اقتطاعات ضريبية، بما يعني أنها في القياس النسبي أعلى بكثير مما تبدو رقمياً. كما أن العائد عليها والمردود الانتاجي لها ضئيل جداً. وهذه النفقات العامة عالية المرونة، فمعظم الخدمات المقدمة مظهرية وعالية التكلفة بالقياس إلى مخرجاتها. ويمكن في حدود تكاليف أقل تقديم هذه الخدمات وربما بنوعية أفضل[١٢]. ويبدو، مع ذلك، أن هذه الاقطار تتجه نحو عدم المساس بتركيبة النفقات العامة التي ستستمر عالية نسبياً رغم ضغوط الايرادات العامة. وذلك يعني اللجوء الى الفوائض المالية التي تتقلص تدريجياً. ولكن اللجوء الى هذه الفوائض سيكون لأمد محدود. فما الذي ستفعله هذه

---

(١٢) السعدون، «المالية العامة: نظرة أولية في واقعها واحتمالاتها ونتائجها،» ص ٢٨.

الاقطار لو استمر الوضع لمدى زمني أطول، ولم يطرأ ارتفاع ملموس في اسعار النفط، ولم تزد حصتها من صادراتها، وبقي الانحسار في العائدات المالية من النفط؟ انه من الممكن ان تقبل هذه الاقطار او أكثرها بفكرة بيع كميات من احتياطها النفطي مقابل تسهيلات مالية، على أساس أن يكون للمؤسسات المالية الاجنبية ومن ورائها الشركات الاجنبية حق الاولوية في استرداد مستحقاتها، أو ربما رهن كميات من ذلك الاحتياط النفطي مقابل تسهيلات مالية. وهذا يمثل اقتراضاً على النفط، ولكنه رهن ليس للنفط في باطن الارض فحسب، بل هو رهن لمصير هذه الاقطار ووجودها أيضاً. ورغم أن النفقات العامة من الممكن تقليصها، وزيادة توجيه القسط الأكبر من الموارد نحو أصول انتاجية ذات مردود مستمر وعلى المدى الطويل، وكذلك توجيهها الى مجالات انتاجية تساعد على تكوين الكيان الاقتصادي القوي، فإن هذه الاقطار درجت حتى خلال فترة انحسار العائدات المالية من النفط على محاولة سد العجز من الفوائض المالية، بدلاً من أن تكون هذه الفوائض المالية ذاتها مستثمرة في أصول انتاجية ذات مردود مستمر وملموس على المدى الطويل. ولعل هذا التصرف يمثل مزيداً من الاستنزاف، وربما مزيداً من التبديد للموارد المالية المتاحة من أجل الحفاظ على التوجه الانفاقي الاغداقي.

ان تقليص النفقات العامة أمر ممكن مع تحميل افراد المجتمع قدراً من الاعباء والتكاليف، وتقليص امتداد مظلة الرفاه الاجتماعي. ويجب عدم استثمار الوسائل الاعلامية التي اعتمدت على بريق الارقام بالنسبة إلى العديد من مشاريع البنية الاساسية خلال حقبة الطفرة النفطية للاشادة بها كإنجازات ضخمة. وما زال استثمار الوسائل الاعلامية هو المسار نفسه الذي يضلل الى حد كبير، افراد المجتمع، ويجعلهم بعيدين عن مضمون القضايا الاساسية والتحديات والصعاب، وبعيدين أيضاً عمّا تتطلبه التنمية الفعلية حتى يعي افراد المجتمع الدور المطلوب منهم، وهو دور يمكن أن يكون فعالاً ومشاركاً وقابلاً لتحمل بعض الاعباء والتكاليف في سبيل منجزات حقيقية تتمثل فيها مصلحتهم ومصلحة الأجيال المقبلة.

ولعل من بين أسباب حل مجلس الامة الكويتي المساءلة بالنسبة إلى بعض أوجه الانفاق الحكومي، وخصوصاً ما كان مرتبطاً بذيول أزمة المناخ. وبالطبع فإن هذا قد لا يكون السبب الرئيسي ولكنه واحد من الاسباب، وهو يعطي مؤشراً على أن القيادات السياسية لا ترغب رغبة جادة في تغيير مسار التوجه الانفاقي وتركيبته. ولكنها ترغب في أن تنفرد باتخاذ قرارات قد تكون عشوائية وغير مدروسة. وينطبق ذلك على أقطار المنطقة اجمالاً مع أنها أمام خيارين:

الاول: الاستمرار في المسار الانفاقي غير المرشد، والذي لا يخدم أهداف

التنمية الفعلية، مع استمرار مد مظلة الرفاه الاجتماعي وتهميش المواطن تحت هذه المظلة واستثمار الوسائل الاعلامية الى اقصى حد، حتى يستمر اقتناعه المضلل بأن كل الامور تسير كما ينبغي، وأن الهزة النفطية ليست لها أي نتائج سلبية أو ليست نتيجة مسار مغلوط وقرارات غير مدروسة، وأن الحكمة مكنت القيادات السياسية من مواجهة مشكلة الانحسار في العائدات المالية من النفط، وأن الميزانية العامة ما زالت ميزانية رخاء رغم انحسار العائدات المالية من النفط.

الثاني: البدء من نقطة البداية السليمة، وتكوين ارادة قوية مرتكزة على وعي مجتمعي لفهم طبيعة النفط ومساره وأسعاره وما يحيط به من أطماع وتحديات، وتقليص الانفاق العام الاغداقي، والتقليل من مظلة الرفاه الاجتماعي، واستثمار الوسائل الاعلامية استثماراً موضوعياً يساعد على فهم طبيعة النفط ومساره والتحديات المحيطة به، وتنمية الوعي بذلك، وبمتطلبات التنمية الفعلية وما يقتضيه الوضع من مشاركة فعالة وواعية من أفراد المجتمع، وادراكهم للدور المطلوب منهم، وضرورة تحملهم لبعض الاعباء والتكاليف.

ورغم أن أقطار المنطقة اجمالاً أخذت بالخيار الاول، وما زالت على الاستمرار في المسار نفسه، رغم الانحسار في العائدات المالية من النفط التي مثلت فرصة ذهبية لاعادة تقويم المسار تقويماً مدروساً، وتفادي كل الافرازات السلبية التي نشأت أو تراكمت خلال حقبة الطفرة النفطية وإن غطاها بريق هذه الحقبة، فإنه من الضروري أن تعيد هذه الاقطار حساباتها في مواجهة تحديات متعاظمة، لان الاستمرار في المسار الانفاقي الاغداقي الذي درجت عليه بااللجوء الى الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية ـ وربما الى الاقتراض على النفط ـ سوف تكون نتائجه السلبية كبيرة على حاضر هذه الاقطار ومستقبلها، وعلى مصالح هذا الجيل والاجيال المقبلة. وهو مسار ـ في ظل التحديات المتعاظمة ـ يقود أقطار المنطقة الى مزيد من التبعية، أو الى ما هو أكثر من التبعية، ويجعل مصيرها ووجودها رهن ارادة الدول المتقدمة صناعياً والتي من سياساتها واستراتيجياتها الوصول بأقطار المنطقة الى هذه النتيجة المدمرة، حتى تضمن استمرار سيطرتها وهيمنتها على مسار النفط وانتاجه وأسعاره، وهي سيطرة وهيمنة على أي ارادة لهذه الاقطار. وما زالت الفرصة أمام هذه الاقطار متاحة وان كانت الاستفادة منها متأخرة، إلا أن امكانية الاستفادة موجودة. واذا استمرت هذه الاقطار في المسار نفسه دون تكوين ارادة قوية لمواجهة التحديات ومجابهتها، فإنه لن يكون في امكانها، بعد ضياع الوقت وضياع الفرصة، إلاّ أن تكون مرهونة الارادة ويكون نفطها مرهوناً، وحينئذ لا ينفع الندم.

الفصل السادس

قضيّة التلاحم العربي: بين الفوائض الماليّة والدّيون الخارجيّة

في الوقت الذي تعاظمت فيه العائدات المالية من النفط في أقطار المنطقة بسبب ارتفاع أسعاره وانتاجه وصادراته، زادت مشكلة ارتفاع أسعار النفط من مشاكل العجز في الاقطار العربية غير النفطية، وزادت من وطأة الحاجة الى التمويل الخارجي فأفضت بذلك الى تفاقم مشكلة الديون الخارجية. وقد فتحت أكثر هذه الاقطار الباب على مصراعيه لتدفق العمالة الى الاقطار العربية النفطية التي كانت في الوقت نفسه بحاجة الى العمالة، والتي فتحت الباب على مصراعيه للعمالة الوافدة من غير الاقطار العربية. وقد بدا أن كل الاطراف مستفيدة من ذلك. فالاقطار العربية المصدرة للعمالة اخذت تعتمد نسبياً على تحويلات العمالة المصدرة، والاقطار العربية النفطية أخذت تعتمد الى حد ما على تدفق هذه العمالة الوافدة. ولكن كانت هناك أيضاً نتائج سلبية بالنسبة إلى المجموعتين: فالاقطار المصدرة للعمالة اضطرت من خلال ذلك ـ وإن بدا فيه امتصاص لنسبة معينة من مشكلة البطالة ـ الى الاستغناء، ولو مؤقتاً، عن موارد بشرية هي بحاجة اليها حتى ولو لم يكن مستوى كفاءتها عالياً، فقد كان من الممكن رفع هذا المستوى والاستفادة من مردوده. أمّا بالنسبة إلى الاقطار العربية النفطية فقد زاد تدفق العمالة من الاقطار العربية وغيرها من الضغوط لتوسيع الخدمات والتسهيلات. وبالطبع فإن النتائج الاجتماعية السلبية مرتبطة بالعمالة الوافدة من غير الاقطار العربية، وهي نتائج ليس هنا مجال الخوض فيها. لكن تجدر الاشارة الى أن الاقطار العربية المستقبلة للعمالة سدت قدراً من حاجتها، وأن الاقطار العربية المصدرة للعمالة كانت الى حد ما مستفيدة من مثل هذا الوضع. فالتوجه التنموي المتعثر في الاقطار العربية المصدرة للعمالة ما كان قادراً على الاستفادة منها الاستفادة المرجوة في وضع اقتصادي متدهور ازداد فيه العجز، وتفاقمت مشكلة الديون الخارجية، كما

زادت نسبة البطالة. ولذلك بدت التحويلات المالية من هذه العمالة المتدفقة على أقطار المنطقة ذات مردود ايجابي أفضل للتخفيف من أزمة النقد الاجنبي، وكذلك للتخفيض ولو جزئياً من مشكلة العجز ووطأة الديون الخارجية.

فالتقارير الرسمية المصرية، على سبيل المثال، تشير إلى أن تحويلات العاملين في الخارج، ومن أقطار المنطقة على وجه الخصوص، بلغت ٣,٣ مليارات دولار في عام ١٩٨٤. بينما تشير المصادر غير الرسمية الى أن الرقم أعلى من ذلك بكثير، وقد يتراوح بين ٦ مليارات دولار الى عشرة مليارات دولار في السنة. ورغم أن البعض يقدر العاملين المصريين العائدين في عام ١٩٨٦ بحوالى ٥٠٠,٠٠٠، وأن مليونين منهم من المنتظر عودتهم في غضون خمس سنوات، فإنه المصادر الرسمية المصرية تقدر العاملين العائدين في عام ١٩٨٥ بـ ١٠٠,٠٠٠ أو ما يزيد قليلاً، وان ٨٠٠,٠٠٠ من المنتظر عودتهم في غضون خمس سنوات. وهناك على سبيل المثال أيضاً حوالى ٤٠٠,٠٠٠ يمني يعملون في العربية السعودية، كانت تحويلاتهم عام ١٩٨٣ حوالى ١,٢ مليار دولار في الوقت الذي كانت فيه اليمن تستفيد من صادراتها بحوالى عشرة ملايين دولار. واذا كانت حقبة الانحسار في الطفرة النفطية سبباً في تقليص العمالة الوافدة، فإن قد تكون هناك اسباب أخرى، ومن بينها زيادة الاعتماد على العمالة الوافدة من جنوب شرق آسيا، والهند، وباكستان. وربما كان ذلك لاسباب أمنية، حتى لا تحمل العمالة العربية تناقضات الانظمة العربية في الوقت الذي تبدو فيه العمالة غير العربية منعزلة عن مثل هذه القضايا، ومنعزلة عن قضايا المجتمع بأسره، وان كان السبب المعلن عادة هو رخص العمالة غير العربية، وأن مستوى أدائها في كثير من الاحيان أفضل من مستوى أداء العمالة العربية[1]. وقد فرض هذا الوضع في الاقطار المصدرة للعمالة مزيداً من الحاجة الى المعونة المالية، أو الاقتراض الخارجي، وفي الوقت نفسه فإنه أوجد قدراً من التوتر الاجتماعي الذي قد ينتج عنه توتر سياسي لا يقتصر أثره على الأقطار المصدرة للعمالة، وانما يمتد الى محيط أوسع قد يشمل حتى أقطار المنطقة العائدة منها العمالة. ويبدو أن أحد الاسباب الرئيسية هو زياده الانكفاء القطري، وتراجع الاهتمام بالعمل العربي المشترك، أو تزايد الانقسام والتجزئة على صعيد الوطن العربي. ولكن الانصاف يقتضي الاشارة ـ رغم أن بعض الاسباب الاخرى قد تكون واردة ـ الى أن حقبة الانحسار في الطفرة المالية هي السبب الرئيسي وراء تقلص العمالة الوافدة والعودة المفروضة عليها، خصوصاً وأن الأعداد المتعاظمة من خريجي الجامعات في هذه الاقطار بدأوا يجدون صعوبة في الحصول على الفرص الوظيفية التي

(١) «End of Oil Boom in the Gulf Sends Arab Migrant Workers Home to Uncertain Future,» *International Herald Tribume* (7 October 1985).

كانت ميسورة الى أقصى الحدود في حقبة الطفرة النفطية.

ولقد حسب البعض أن ذلك ليس بمشكلة، لأن الاقطار العربية المصدرة للعمالة يمكن أن تعوض جزءاً مما خسرته من تحويلات العاملين، وذلك بتوظيف مدخرات العائدين في مشاريع انتاجية. وليس الامر كذلك، إذ ان تحويلات العاملين في حد ذاتها ما كانت حلاً للمشاكل الاقتصادية في الاقطار المصدرة للعمالة، وإن خففت جزئياً من وطأة الديون الخارجية وإن كانت أحد الموارد الميسورة للعملة الصعبة. ولكن المسار الاقتصادي برمته كان مساراً خاطئاً. ولهذا فإن القضية الرئيسية تظل هي قضية التغيير الجذري للمسار. ولعل رئيس غرفة تجارة وصناعة الكويت، بعد أن تطرق الى ذلك تطرقاً قاصر النظرة، طرح جوهر القضية حين ذكر «أن انحسار الموارد المالية سيوفر لنا الفرصة اللازمة لمعالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية بل والسياسية التي خلفتها الطفرة النفطية. فنكبح جماح النزعة الاستهلاكية المدمرة ونحد من ارتفاع الاسعار الجنوني، ونلغي بند العمولة المستترة من فواتيرنا، ونرجع لارضنا نزرعها لنستر انكشافنا الغذائي، ونرجع لمصانعنا فنرشد تكاليفها ونرفع جودة انتاجها لندخل ميدان التنافس الدولي، ويعود العرب شعباً واحداً منتجاً بعد أن أصبحوا عربين: عرب اليسر النفطيين وعرب العسر المتواكلين». ورغم أن كلا العربين متواكلان: عرب متواكلون على النفط أو عائداته بطريق مباشر، وعرب متواكلون عليه بطريق غير مباشر. وكأن كل الاقطار العربية تنتظر من العائدات المالية من النفط أن تحل لها بطريقة تلقائية كل مشاكلها الاقتصادية، وتحقق لها كل أهداف التنمية المنشودة.

وتجدر الاشارة الى أن عبدالعزيز الصقر رئيس غرفة تجارة وصناعة الكويت طرح العديد من التساؤلات الرئيسية حين ذكر: «عن التنمية والاستثمارات نتحدث. فنحن نعرف تماماً أن المواطن هو محور التنمية وهدفها وأن المجال الاسمى لاستثمار المال العربي هو صناعة الانسان العربي الحر المؤهل الذي يؤمن بالله ويثق بوحدة أمته. وان صناعة هذا الانسان تتطلب أجواء ديمقراطية تغرس فيه الايمان والكرامة، وتنمي شخصيته، وتنمي ابداعه، وتدعه يمارس حقه في التعبير والتقرير والتغيير. ونتلفت حولنا فنجد عكس هذا كله حيث المواطن العربي مسحوق الشخصية ضائع الهدف والطريق... ونجد أن وطننا الكبير قد نقل كل ما يملك من أسوار الحماية من حدوده الحقيقية مع أعدائه الى حدوده المصطنعة بين أقطاره... ما فائدة التنمية والاستثمار في وطن تمزق التجزئة أوصاله، وتشد الفرقة أغلاله، ويفرغ التناحر عقيدته وتلغي الاحقاد شخصيته... ما فائدة التنمية والاستثمار في وطن مستباح الارض والعرض... وما الفرق - والحال هذه - أن يزداد انتاجنا الزراعي أو ينقص، أن يرتفع سعر برميل النفط أو ينخفض، أن تدور عجلة صناعتنا أو تتوقف طالما أنه لم تبق للارض العربية حرمة...»[٢].

---

(٢) عبدالعزيز الصقر، في افتتاح: المؤتمر الثالث لرجال الاعمال والمستثمرين العرب، الكويت، ٢٨ نيسان/ أبريل ١٩٨٦.

إنه من خلال النظرة الرقمية السطحية يبدو أن القضية محلولة، وأن نسبة يسيرة من الفوائض المالية في أقطار الوفرة المالية من الممكن أن تسد الديون الخارجية التي تنوء تحت وطأتها أقطار عربية أخرى. ولكن المسألة لا يمكن النظر إليها بهذه الصورة السطحية. إن وجود التلاحم القوي بين الاقطار العربية هو مسألة ضرورية ليس على مستوى القيادات السياسية فحسب وانما على مستوى القاعدة المجتمعية أيضاً. ومن الممكن بعد ذلك، وحين يكون هناك ادراك ووعي على مستوى القيادات السياسية وعلى مستوى القاعدة المجتمعية، أن تكون هناك ارادة جادة ملتزمة، وتوجه قوي لوضع استراتيجية وبلورة ارادة لتطبيق تلك الاستراتيجية في سبيل الوصول الى أهداف التنمية الفعلية على صعيد الوطن العربي الذي يظل غنياً ليس بالوفرة المالية في بعض أقطاره فحسب، ولكن بالمجالات الرحبة للاستثمار في أصول انتاجية ومجالات انتاجية مع تقليص التوجه الانفاقي الاستهلاكي. وحينئذ يكون المردود كبيراً ليس من الناحية الاقتصادية فحسب، لكن من الناحية السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها؛ ويكون الوطن العربي كياناً قوياً معتمداً على قدرته الذاتية وإرادته الذاتية أيضاً، وقادراً على التصدي لكل الاطماع والتحديات المحيطة به، وكذلك التصدي لكل ضروب التخلف والتبعية واقتلاعها. وفي ذلك الاطار تأتي أهمية العمل العربي المشترك، فيكون مثل هذا العمل العربي المشترك ذا مردود ايجابي كبير، وذلك من خلال استثمار قسط من الفوائض المالية في المجالات الانتاجية الرحبة التي يزخر بها الوطن العربي. على أن يكون نمط الاستثمار وأسلوبه وطريقة ادارته مختلفة ارتكازاً على تجربة العمل المشترك التي وان كانت متواضعة، إلا أن مردودها لم يكن متكافئاً مع الاستثمار الموجه في قنواتها. ذلك لأن هذه القنوات حكومية أو هي شبه حكومية، وطريقة ادارتها تقليدية؛ ولأن الفساد الاداري استأثر بقسط من ذلك الاستثمار، ولم تصل منه إلاّ نسبة ضئيلة للمجالات الانتاجية. ناهيك عن عدم وجود استراتيجية مدروسة في الغالب لنمط هذا الاستثمار وأولوياته وأهدافه. وإضافة إلى كل ذلك، فإن هذه النسبة المتواضعة ربما توجهت في حقيقة الامر وجهة استهلاكية، في حين أن الأمر كان يقتضي تغييراً جذرياً في نمط ادارة الاقتصاد في تلك الاقطار، وفي المسار الانمائي بوجه عام، وفي التوجه المجتمعي كذلك.

ولهذا، فإن العمل العربي المشترك في اطار وجود التلاحم بين الاقطار العربية يقتضي وضع استراتيجية بعيدة المدى، وادارة للاقتصاد الوطني ذات كفاءة عالية تعتمد الى حد كبير على مشروعات عامة في شكل شركات مساهمة يكون للقاعدة المجتمعية فيها دور كبير ومشارك. وبالطبع فإن التغيير الجذري في نمط ادارة الاقتصاد الوطني لا يقتصر على التغيير المؤسسي النوعي، وإنما يعتمد على التعبئة المجتمعية المشاركة

الواعية. وكذلك فإن تفادي الفجوة، أو تقليص الفجوة بين سقوف الثروة عند القلة واللاسقوف عند الكثرة يقتضي أن يجري توزيع ثمار أي جهد تنموي بالربط بين الجهد والمردود من خلال الحوافز الموضوعية غير المغلوطة. وحينئذ يكون من الممكن، اضافة الى المردود من هذه المجالات الانتاجية، تقليص الفجوة بين سقوف الثروة واللاسقوف وتكون هناك أنظمة ضريبية منضبطة.

وليس ثمة شك في أن مردود ذلك على الوطن العربي بأسره سيكون مردوداً ايجابياً كبيراً تستفيد منه كل الاطراف. اذ من المعروف أن أقطار الوفرة المالية، وإن لم نعد ذات وفرة مالية متعاظمة كما في السابق، ستستفيد هي أيضاً ولا تبقى المسألة حينئذ مسألة قرض أو معونة أو منحة تذهب بكاملها دون مردود مفيد على الاقطار التي وجهت إليها، أو الاقطار التي توجهت منها. ومن المعروف أيضاً - كما سبقت الاشارة - أن المسألة لا تعتمد على تغيير جذري في نمط ادارة الاقتصاد الوطني في الأقطار ذات الندرة في الموارد المالية والوفرة في الموارد البشرية وفرص الاستثمار في المجالات الانتاجية الرحبة، لكنها تقتضي تغييراً جذرياً أيضاً في الاقطار ذات الوفرة المالية ذاتها. اذ ان المشكلة تكاد تكون متماثلة في هذه الاقطار فيما يتصل بالمسار التنموي والمسار الانفاقي. وان بدا أنه لا توجد مشكلة ديون خارجية في الاقطار ذات الوفرة المالية، فإن المسار التنموي المغلوط وكذلك المسار الانفاقي المغلوط أيضاً قد أخذا يسببان بداية عجز لجأت هذه الاقطار الى محاولة سده بالاعتماد على الاحتياط العام وعلى الاستثمار الخارجي، اللذين أخذا بالتقلص. واذا استمر النمط نفسه في التنمية والانفاق، فإن هذه الاقطار بعد نفاد الاحتياط العام والاستثمار الخارجي ستلجأ مضطرة الى القروض الخارجية. وقد سبقت الاشارة الى موضوع الاقتراحات التي تلوح بها بعض المؤسسات المالية الاجنبية، ومن ورائها الدول المتقدمة صناعياً، لرهن النفط في باطن الارض مقابل تسهيلات مالية. وهو من قبيل الاقتراض على النفط، ولا تختلف نتائجه عن الديون الخارجية التي يرزح تحت وطأتها عدد من الاقطار العربية. واذا كانت الاخيرة (الديون الخارجية) بتفاقمها قد رسخت التبعية، فإن الاولى ربما تتجاوز نتائجها مجرد التبعية في مفهومها التقليدي الى ما هو أكثر مضاعفات من هذا المفهوم.

ان معظم المساعدات المالية من الاقطار العربية ذات المدخرات المالية، للاقطار العربية الاخرى، تم تحويلها مباشرة من وزارات المالية دون تحديد للكيفية التي ستصرف بها. ولقد أنشئت فيما بعد بعض المؤسسات الاقراضية في الاقطار العربية ذات الوفرة. وإذا كان من المفروض أن يكون الوضع أفضل من ذي قبل، وأن تتوجه المساعدات وجهة استثمارية في مجالات انتاجية، فإن المردود ما زال محدوداً لغياب

استراتيجية بعيدة المدى، وتحديد مدروس للاولويات، ومتابعة مشتركة للوسائل والاساليب الفعالة لتحقيق المردود الافضل. ويبدو ان الاعتبارات السياسية ذات المنظور الضيق كانت اساسية في توجيه المساعدات. وهذه المساعدات من خلال هذه المؤسسات الاقراضية ظلت ضئيلة نسبياً، والسبب في ذلك أن المساعدات الاكبر حجماً كانت مساعدات ميزانية عامة، ولهذا لم تكن من اختصاص المؤسسات الاقراضية. كما أن توجهها ليس بالضرورة للاستثمار في مجالات انتاجية بصرف النظر عن وجود استراتيجية مدروسة أو أولويات منتقاة لمثل هذا الاستثمار. وفي حقبة انحسار الطفرة المالية تقلصت المساعدات المالية، خصوصاً وأن المسار الانفاقي في الاقطار ذات الوفرة المالية قد استنزف كثيراً من الوفرة للتجهيزات الاساسية وتشغيلها وصيانتها. وكذلك الاستمرار في مد مظلة الرفاه الاجتماعي. وقد استمر موضوع تشغيل وصيانة تلك التجهيزات يستنزف الكثير خلال حقبة الانحسار في الموارد المالية من النفط(٣).

وفي الوقت الذي اتجه فيه قسط غير يسير من الفوائض المالية النفطية الى أسواق النقد الدولية في الدول المتقدمة صناعياً، لجأت الاقطار العربية غير النفطية الى تلك الاسواق للاقتراض منها وبشروط تعسفية في أغلب الاحيان. ومن الواضح أن جزءاً مما تقترضه هذه الاقطار مصدره الفائض المالي العربي من الاقطار النفطية. ورغم أن الاقطار العربية النفطية بدت أنها تنعم بوفرة إلاّ أنها لم تحسن الاستفادة من هذه الوفرة ـ كما سبقت الاشارة ـ استفادة مثلى في توجيه مسارها التنموي. وحتى بالنسبة إلى الفوائض المالية المستثمرة في الدول المتقدمة صناعياً فإنها أخذت في التآكل حتى انحسار الوفرة، وذلك بسبب عوامل التضخم العالمي، وتقلب أسعار الصرف وأسعار الفائدة إضافة إلى عدم سهولة سحبها من تلك الاسواق لاعتبارات اقتصادية وسياسية في الدول المستثمرة فيها تلك الفوائض. ولقد قدرت الفوائض المالية العربية المستثمرة في الاسواق المالية العالمية بحوالى ٣٨٨ مليار دولار خلال الفترة من عام ١٩٧٤ إلى عام ١٩٨١، بينما كانت الديون المستحقة على الاقطار العربية المقترضة في عام ١٩٨١ مبلغ ٧٣ مليار دولار تقريباً(٤). وبالمقارنة بين الوضعين يمكن التأكيد على أن الوطن العربي في اطار تكامل سياساته وبرامجه التنموية كان من الممكن أن يتخطى مشاكله، ويكوّن قوة اقتصادية وسياسية بعيدة عن التبعية أو قادرة على التصدي لها ومجابهتها. ويجب ألا ينظر الى القضية على أنها مجرد قيام الاقطار العربية النفطية بحل

(٣) R. S. Porter, *Gulf Aid and Investment in Arab World* (Exeter: University of Exeter, Center for Arab Gulf Studies, 1986).

(٤) رمزي زكي، «اعباء الديون الخارجية وآثارها على الخطط الانمائية بالبلاد العربية،» ورقة قدّمت إلى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الحلقة النقاشية السابعة حول تقييم تجارب التخطيط في الوطن العربي (الكويت: المعهد، ١٩٨٤)، ص ٣٨.

قضية الديون الخارجية للأقطار العربية الاخرى، وإنما يتطلب الامر أن تقوم الاخيرة باجراءات جذرية لإصلاح ادارة الاقتصاد الوطني فيها، وتوجه مسارها التنموي، ورفع كفاءة وقدرة الموارد البشرية فيها، ومنح الفرص المناسبة للاستثمار المشترك في المجالات الانتاجية بما يخدم أهداف التنمية على صعيد الوطن العربي ككل.

ومن الملفت للنظر أن العمل العربي المشترك، حتى في صورته المتواضعة، قد تراجع في ظل ازدياد التجزئة والانقسام وكذلك الانكفاء القطري. ولعل الوضع المرجو هو أن يعاد النظر في استراتيجية العمل العربي المشترك برمته، وأن تعي القيادات السياسية أن الاقطار العربية تواجه حرباً ضد تمكينها من التنمية التي تحقق لها القوة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ولذلك فإنه يجب تغليب المنظور القومي الذي تتمثل فيه المصلحة العليا لهذه الاقطار، وأن يكون للقاعدة المجتمعية العربية دور فعال ومشارك من خلال تكريس جهودها، واطلاق طاقاتها في التخطيط للمسار التنموي وفي أداء المهام المطلوبة منها بوعي وكفاءة واقتناع، وتحمل التضحيات والاعباء في سبيل تحقيق أهداف التنمية الفعلية. وفي اطار هذا التوجه تكون القاعدة المجتمعية العربية قادرة ومؤهلة للتنازل عن الرغبات الاستهلاكية في سبيل استثمار الموارد والامكانات المتاحة أفضل استثمار ممكن بما يحقق القوة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. فلقد أثبتت التجارب أنه طالما ظلت القاعدة المجتمعية مهمشة وبعيدة عن ادراك دورها، ومستبعدة من المشاركة في صنع القرار، فإن القيادة السياسية، وان تفرّدت باتخاذ القرار وغلبت لديها المصلحة الفردية على المصلحة العليا، ستظل ضعيفة ليس بالنسبة الى مواجهة الاطماع والتحديات الخارجية فقط ولكن حتى بالنسبة الى تجنب أي قرار ـ لو افترضنا أنه ضمن المسار التنموي السليم ـ قد يحمل بعض الاعباء على القاعدة المجتمعية. ولعل هذا يوضح أن الوفرة المالية في بعض الاقطار العربية مكنت القيادات السياسية فيها، بشكل عام، من مد مظلة الرفاه الاجتماعي، مع تهميش المواطن تحت ظلها وارضاء التوجه الاستهلاكي من السلع الكمالية والترفية. وبالنسبة إلى الاقطار العربية التي تعاني من العجز ووطأة الديون الخارجية، فإنها تحاول أن تلبي إلى حد ما التوجه الاستهلاكي. وإن كان ذلك على حساب مزيد من العجز، وتفاقم للديون الخارجية، وتعطيل للاستثمار في المجالات الانتاجية المتاحة.

والعمل العربي المشترك يجب أن يبدأ من وضع تصور استراتيجي لاهداف التنمية على صعيد الوطن العربي كله،واستثمار موارده وامكاناته الكبيرة في المجالات الانتاجية، وتقليص الانفاق الجاري على تقديم الخدمات والتسهيلات الى أقل حد ممكن، مع العمل على رفع مستوى أداء هذه الخدمات والتسهيلات، وكذلك تقليص التوجه الاستهلاكي في جميع القطاعات وعلى المستوى الحكومي والخاص والفردي.

وان بدا هذا مجرد مطمح فانه يجب النظر اليه على انه قضية مصيرية. وهذه القضية المصيرية تستحق تعبئة مجتمعية لادراك مراميها وأهدافها، والمشاركة في بلورة المسار التنموي السليم ضمن إطار مشاركة مجتمعية فعالة وواعية ومستعدة للالتحام بهذه القضية وتحمل الكثير من التضحيات والاعباء في سبيلها. ويظل السؤال الذي يطرح نفسه باستمرار هو كيف يمكن ترشيد التوجه على مستوى القيادات السياسية لكي تعي أن قضية التنمية قضية مصيرية؟ ان تعبئة القاعدة المجتمعية تعبئة فاعلة ومشاركة وواعية مسألة لا يمكن اغفالها. وسيظل مثل هذا السؤال يطرح نفسه باستمرار. والاجابة عنه أنه إذا لم يكن في الامكان ترشيد التوجه على مستوى القيادات السياسية، فإن القاعدة المجتمعية عليها أن تبلور ارادة واعية، وتفرضها في نسق هذا التوجه. ولكن القاعدة المجتمعية المهمشة والمستبعدة من المشاركة الفاعلة الواعية أنى لها أن تعي هي نفسها أهمية دورها؟ ناهيك عن بلورة ارادة مجتمعية وفرضها! إن القضية معروفة، وهناك مشكلة تواجه هذه القضية وهي كيفية ترشيد التوجه على مستوى القيادات السياسية أو كيفية بلورة ارادة مجتمعية وفرضها. وترشيد التوجه على مستوى القيادات السياسية مسألة تواجه طريقاً مسدوداً، وبلورة ارادة مجتمعية وفرضها لا يُنتظران من قاعدة مجتمعية مهمشة ومضللة الى حد كبير، وهذا أيضاً طريق مسدود. وعلى الفكر العربي الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي أن يخرج عن اطار التنظير أو الدوران حول المشكلة، وأن يجد مخرجاً من الطريقين المسدودين. ولعل في هذه الدراسة مدخلاً لمحاولة الخروج من الطرق المسدودة إلى آفاق التنمية الرحبة. وهذا المدخل يتمحور حول ضرورة بذل النخبة المجتمعية والفكرية جهداً كبيراً في التوعية، وإن كان من المنتظر أن تلاقي في سبيل ذلك عنتاً وعناء وتضحية في اطار مناخ يلاحق مثل هذا الفكر، ويعمل جاهداً على اجهاضه أو استيعابه أو تشويهه. ومن هنا فإن النخبة المجتمعية والفكرية عليها مسؤولية تاريخية. وهي لا تستطيع أن تتخلى عن هذه المسؤولية. وسيؤتي جهدها ثماره في التوعية المجتمعية. وسيزداد الرصيد المستعد لنشر الوعي أو المساعدة على امتداده مهما كانت السدود والصعاب، ومهما كانت التضحية كبيرة في سبيل ذلك. اذ تظل مثل هذه التضحية صغيرة مقابل القضية المصيرية لهذا الجيل والاجيال المقبلة.

وحتى لو كانت هناك استراتيجية في ظل الانكفاء القطري، فإن نتيجتها ستكون قاصرة؛ وربما زادت من ترسيخ التبعية، وذلك لغياب البعد القومي، واستمرار التجزئة، وفشل العمل العربي المشترك(٥)، ولقد أصبح التنظير حول جدوى ومبررات

(٥) انطونيوس كرم، «مناقشات،» في: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الحلقة النقاشية السابعة حول تقييم تجارب التخطيط في الوطن العربي، ص ٤٣.

الاستثمار في الوطن العربي متفقاً دون جدال على أنه ضرورة مصيرية مهما كانت المبررات وراء ضآلة الاستثمار على صعيد الوطن العربي. ولكن القضية هي كيفية الاستثمار وطريقة ادارته حتى يكون ذا مردود ايجابي؟ ولقد ذكر عبدالعزيز الصقر رئيس غرفة تجارة وصناعة الكويت أنه: «أضحى من الثابت أن استثمار الاموال العربية خارج وطنها وضع غير منطقي فرضته ظروف التخلف والتجزئة، وعمقت اتجاهاته بعض القرارات الاقتصادية وغير الاقتصادية المرتجلة. ذلك أننا لو أغفلنا كل الاعتبارات القومية على أهميتها واعتمدنا مختلف المعايير الاقتصادية على كثرتها نجد أن استثمار المال العربي في المشاريع العربية هو أفضل سبل الاستثمار واجداها لكافة الاطراف المعنية على السواء، ليس من حيث الربح التجاري والمردود الاقتصادي فحسب بل ومن حيث الامن العربي أيضاً. وقد تعمقت هذه الحقيقة بما أفرزته الثمانينات من ظواهر أثبتت بشكل قاطع أن المخاطر التي تتعرض لها استثماراتنا في الدول المتقدمة ليست مخاطر مالية واقتصادية تهدد الاصل والمردود فحسب، بل هي مخاطر سياسية أيضاً، تهدد كرامة أصحاب هذا المال وحرية قرارهم. وليست أزمة الديون وفوضى الاسواق النقدية وتجميد الارصدة على الطريقة الامريكية إلّا شواهد قليلة على ذلك. اذاً وطالما أننا متفقون على هذه الحقيقة كل الاتفاق، ومدركون لابعادها كل الادراك، فإن السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح هو لماذا لا يزال المال العربي مغترباً؟ ولماذا لا تزال قنواته تتدفق الى الخارج، فلا تترك للوطن واقتصاده الا النذر اليسير الذي لا يسدّ رمقاً ولا يستر انكشافاً»[6]؟ .

ان الوقت متأخر بالنسبة إلى طرح مثل هذه التساؤلات. ورغم ذلك فإن القرار السياسي الاقتصادي ما زال غافلاً أو متغافلاً عن ادراك هذا الوضع. أو لعل القرار السياسي الاقتصادي قرار لم يعد حراً، وتلعب ضغوط وعوامل خارجية في تحديد مساره. لقد كان من الممكن الاستفادة كثيراً من الفوائض المالية خلال حقبة الطفرة النفطية حين كانت أقطار المنطقة تنعم بوفرة متعاظمة في مواردها المالية من النفط. ولكن المشكلة أن هذه الاقطار في حقبة انحسار الطفرة النفطية أخذت تلجأ الى تلك الفوائض لسد العجز في توجهها الانفاقي. ولقد تقلصت هذه الفوائض كثيراً، غير أنه ما تزال هناك فرصة لاستدراك الوضع. وذلك من خلال تعديل جذري في المسار الانفاقي في أقطار المنطقة خاصة، وفي الاقطار العربية عامة. وكذلك من خلال تغيير جذري في نمط الاقتصاد الوطني وادارته في هذه الاقطار جميعها. ذلك أنه إذا استمر الوضع على مساره، فإن أقطار المنطقة التي لا تزال ذات وفرة نسبية في مواردها المالية ستضطر بعد نفاد فوائضها المالية الى الاقتراض على النفط. وحينئذ ستكون هي عاجزة عن انقاذ وضعها، ناهيك عن محاولة مساعدة الاقطار العربية المتعاظمة ديونها الخارجية على وجه الخصوص لكي تنقذ وضعها. وعندئذ تكون الفرصة قد ضاعت ويتعاظم

---

(٦) الصقر، في افتتاح: المؤتمر الثالث لرجال الاعمال والمستثمرين العرب، الكويت، ٢٨ نيسان/ أبريل ١٩٨٦.

رضوخ هذه الاقطار جميعها للتبعيـة، وتنعدم حـرية القـرار وحريـة الارادة، ولا يمكن تعديل المسار بعد أن يكون قد وصل به المطاف الى ما هو أكثر من مجرد التبعية.

وفـرص الاستثمار الـرحبة في الـوطـن العربي لا تـزال متاحـة. ورغم انحسـار الـوفرة المـاليـة فـإنـه من الممكن لـلاقـطار ذات الـوفـرة النسبيـة أن تقلص من حجم ميزانياتها، وتقلل من التوجه الاستهلاكي، وتستثمر قدراً من مواردها المالية في أصـول انتاجية ذات مردود مثمر داخل تلك الاقطار. على أن تستثمر قـدراً مناسبـاً في الفرص الاستثمارية الـرحبة عـلى صعيد الـوطن العربي. وليس ثمـة شك في أن القضيـة ـ كما سبقت الاشارة ـ هي قضية التلاحم الواعي بين القاعدة المجتمعية عـلى صعيد الـوطن العـربي كله والمشـاركـة في بلورة ارادة وفـرضهـا، بحيث تلتزم القيـادات السيـاسيـة بمشاركة القاعدة المجتمعية. ثم تأتي بعـد ذلك أهميـة نمط الاقتصاد الـوطني وادارته في هـذه الاقـطار جميعها، بحيث تـدار الاستثمارات في الاصـول الانتـاجيـة عن طـريق مشروعـات عامـة، ولكن خارج اطـار النمط التقليدي لهـذه المشروعات العـامـة حتى تكون بعيدة عن الادارة التقليدية في الاجهزة الحكومية؛ وتكون مماثلة لنمط الشركات المساهمة على أن يكون للقـاعدة المجتمعيـة مشاركـة واعية وفعـالة في هـذه المشروعات العامة؛ وتوكل ادارتها لقيادات ادارية ذات رصيد من الخبرة والتجربة والمعرفـة وحسن الاداء والقدرة على اتخاذ القرار المناسب.

ان القضية تبدأ من الانسان المواطن. وهو لبنة أساسية في القـاعدة المجتمعيـة. وحـين يكون لهـذا المواطن دور فعـال، فإن ذلـك يعني أن القاعدة المجتمعية لها دور فعـال. وحين يثق هـذا المواطن بسـلامة المسـار في اطار من الحـرية، فمعنى ذلـك أن القاعدة المجتمعيـة تكون عنـدها تلك الثقـة. وحينئذ تكـون هذه القـاعدة المجتمعيـة متجاوبة ومستعـدة لتحمل الاعبـاء والتضحيات في سبيـل مردود مثمـر حتى تجني ثماره هي والاجيال المقبلة. ومما لا شك فيه أنه حين يكون لديها كل ذلـك، سيكون لـديها أيضاً القدرة عـلى ادراك مدى أهميـة القضية. ولكن إن ظـل الانسان المـواطن مهمشاً تحت مظلة الرفاه الاجتماعي مهما كان مـدى امتدادهـا أو محاولـة مدهـا، أو تحت مظلة الأمن مهما كانت المبررات المعلنة، فإنه لن يكون في مقدور الاقطار العربيـة أن تواجـه قضاياها المصيرية؛ وهي قضايا اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وكلها يضمها اطار واحد وقضية رئيسية هي قضية التنمية. ولعل هذا يوضح أن عثرات محـاولات التنمية في أقطـار الوطن العربي، سواء ذات الوفرة المـالية أم ذات النـدرة الماليـة، هي عثرات ستستمـر ولن يكون هنـاك توجـه تنموي فعـلي أو استراتيجية تنمـويـة سليمـة تحـظى بـالالتزام وقـوة الارادة في سبيل تحقيق أهـدافهـا. أفـلا تكفي هـذه العـثرات الكبـيرة والكثيرة لكي تعي القيادات السيـاسية، وحتى القـاعدة المجتمعيـة على صعيـد الوطن

العربي، أن المسار يحتاج الى تغيير؟ وألا تلفت هذه العثرات الانظار الى أن آخر المطاف في المسار المغلوط غير محمود العواقب على الاقطار العربية ذات الوفرة المالية أو ذات الندرة المالية؟

ولقد عمدت المؤسسات المالية في الولايات المتحدة والدول الغربية الى الافراط في منح القروض بسعر فائدة مرتفع للدول المتخلفة، ومن بينها عدد من الاقطار العربية، بعد أن تراكمت لديها فوائض ادخارية هائلة. خصوصاً بعد أن نجحت تلك المؤسسات في جذب الفوائض النفطية اليها في وقت كانت تعاني فيه هذه المؤسسات من انخفاض الطلب الاستثماري على تلك المدخرات في البلاد التابعة لها. ولقد حقق افراط المؤسسات المالية الخاصة في الدول المتقدمة صناعياً أرباحاً متعاظمة تفوق تلك المعدلات التي كانت تتحقق في قطاعات الانتاج في تلك الدول. ولهذا فإن سياسة الافراط في الاقراض التي مارستها المؤسسات المالية الخاصة في تلك الدول مكنت من تخفيف الازمة الاقتصادية فيها في الوقت الذي زادت فيه استغلالها لدول العالم الثالث، ومن بينها عدد من الاقطار العربية. ووقعت هذه الدول والاقطار في الشرك بسبب علاقات التبعية الوثيقة التي أصبحت مفروضة عليها. فقد أخذ العجز في موازين مدفوعات هذه الدول والاقطار يتفاقم، ويفرض مزيداً من الحاجة للاقتراض، في وقت قل فيه الطلب على المواد الخام الاولية التي تصدرها هذه الدول والاقطار، وكذلك هبوط وتقلب أسعارها مع زيادة حاجتها الى الواردات بسبب زيادة السكان وضعف الطاقات الانتاجية، واعتمادها على الواردات الوسيطة والتمويل الخارجي. ومما ضاعف حدة المشكلة اتجاه أسعار الواردات الى الارتفاع بسبب الاستراتيجية التي طبقتها الدول المتقدمة صناعياً لرفع أسعار صادراتها كتعويض للارتفاع في أسعار النفط في وقت من الاوقات. ولقد كانت النتيجة تعاظم أزمة موازين المدفوعات في ظل فشل سياسات التنمية وتعثرها ووصولها الى منطقة حصار شديد[٧].

وهناك العديد من الدراسات حول قضية الديون الخارجية بالنسبة إلى أقطار الوطن العربي. ومعظم هذه الدراسات لم يتمحور حول معالجة جذرية لهذه القضية. وان كانت أزمة تفاقم الديون الخارجية تتركز بصورة أساسية في عدد معين من الاقطار العربية، فإنه، فيما عدا الاقطار العربية النفطية، لا تخلو الاقطار العربية من مضاعفات هذه القضية بنسبة أكبر أو أقل. ولقد بدأت أزمة الديون الخارجية في التصاعد في السبعينات. فقد قفزت من ٦,٩ مليارات دولار عام ١٩٧٠ إلى ٧٣,٦ مليار دولار عام ١٩٨١[٨]. وقد تضاعفت الديون الخارجية في عدد من الاقطار

---

(٧) رمزي زكي، «أعباء الديون الخارجية وأثرها على الخطط الانمائية بالبلاد العربية،» ص ٦١ - ٦٢.

(٨) أنظر الاحصاءات التي ينشرها البنك الدولي.

العربية بعد ذلك بدلاً من أن تتراجع ومثلت أعباء ضخمة وضغوطاً كبيرة على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وزادت من عرقلة محاولات التنمية وعثراتها. ومن المعروف أن الاحصاءات المنشورة عن الديون الخارجية لا تتضمن كل الديون الخارجية مثل أرقام الديون العسكرية، ولهذا فإن الارقام الفعلية أعلى من ذلك. ومع تفاقم حجم الديون الخارجية بالنسبة إلى العديد من الاقطار العربية زادت الشروط الاقراضية التعسفية؛ وتشمل هذه الشروط متوسط سعر الفائدة، ومتوسط مدة القرض، ومتوسط فترة السماح وغيرها. ولهذا ازدادت مشكلة العجز مع ارتفاع أسعار الواردات وانخفاض أسعار الصادرات، وتزايدت أعباء خدمة الديون المتراكمة وما يتصل بها. وعندما تكون هناك محاولات للاستثمار في بعض المجالات الانتاجية حتى ليس من منطلق استراتيجي أو تنموي بالضرورة وإنما تخفيفاً عن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية، تواجه هذه المحاولات ندرة الموارد المالية المحلية وتجد من الميسور اللجوء الى الاقتراض الخارجي. وهكذا تتفاقم أزمة الديون الخارجية وذيولها وتواجه هذه الاقطار مشكلة تلبية احتياجات الانفاق الجاري، وكذلك سداد الديون القديمة وذيولها. وهي تمتص جزءاً كبيراً من الموارد المالية المحلية التي كانت من الممكن أن تتوجه لمجالات انتاجية ذات مردود مثمر وقادر على توليد الدخل وزيادة الموارد المالية المحلية. ولكن المشكلة لا تكمن في تفاقم أزمة الديون الخارجية فقط، إذ ان هناك عدداً من الاسباب الاخرى، من بينها تزايد معدلات الاستهلاك بالنسبة إلى السلع، وخصوصاً السلع الكمالية، وزيادة الانفاق الحكومي ـ وان كان جزء منه لاغراض عسكرية هدفها المعلن هو الدفاع القومي ـ فضلاً عن تعثر جهود التنمية والنمو السكاني وغيرها. ومع ذلك فإن تفاقم أزمة الديون الخارجية ربما كان من أكبر الاسباب إذ التهم كثيراً من الموارد المتاحة التي كان من المرجو أن تتوجه وجهات استثمار في مجالات انتاجية لتحقيق أهداف التنمية الفعلية. ولا يقف الامر عند ذلك، بل إن المشروعات الانتاجية الموجودة قد تتعطل بسبب الحاجة الى تمويل لشراء التجهيزات والمعدات وقطع الغيار.

وقضية الديون الخارجية ليست قضية سهلة. إذ مع تفاقمها يزداد العجز، ويذهب قسط غير يسير من الموارد المالية المحلية كسداد لبعض الديون الخارجية وذيولها؛ ولا يتبقى بعد ذلك موارد مالية مناسبة لاستثمارها في مجالات انتاجية ذات مردود مثمر. اذ ان الميزانية العامة، وهي مثقلة بأعباء الديون الخارجية، تحاول أن تلبي احتياجات الانفاق الجاري. وهي مع ذلك تخفق، إذ ان الضغوط الاجتماعية والاقتصادية والاعتبارات السياسية تفرض عليها تلبية احتياجات الانفاق الجاري قدر الامكان. ولهذا يحاول العديد من هذه الاقطار إعادة جدولة الديون وذيولها. وإعادة

الجدولة ليست مسألة سهلة أيضاً، ذلك أنها كثيراً ما تزيد من الشروط التعسفية، وتزيد من الاعباء المتراكمة أصلاً من الديون الخارجية وذيولها. ونتيجة لهذا الوضع يزداد الضغط على الموارد المالية المحلية في وقت يزداد فيه الانفاق الجاري نتيجة للضغوط الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية، ولاسباب أخرى من بينها زيادة السكان. وفي ظل هذا الوضع، يبدو التخطيط للتنمية الفعلية صعباً، خصوصاً وأن تراكمات الديون الخارجية وذيولها قد أصبحت كبيرة. وحتى لو أعيد جدولتها فإن هذه الاعادة للجدولة تزيد من الاعباء التي تظل تمثل ضغطاً متزايداً على الموارد المالية المحلية المحدودة أصلاً. ولو حاولت هذه الاقطار من البداية ألا تنجرف وراء القروض الخارجية الميسورة، أو استفادت منها منذ البداية باستثمارها في مجالات انتاجية ذات مردود مستمر،لزادت من الموارد المالية المحلية وأتاحت لهذه الاقطار الاستفادة من هذا المردود الاستثماري بتوسع في الاستثمار المحلي، وكذلك سداد الديون الخارجية المحدودة. ولكن هذه الاقطار انجرفت كثيراً وراء القروض الخارجية التي كانت ميسورة، ولم تحاول منذ البداية أن تضع تصوراً استراتيجياً لمدى الحاجة اليها وكيفية استثمارها في مجالات انتاجية للحصول على مردود يساعد في زيادة الموارد المالية المحلية، ويمكّن هذه الاقطار من سداد تلك الديون. ولكن - كما سبقت الاشارة - فإن القضية تحتاج إلى جانب التصور الاستراتيجي الذي تتحدد في اطاره الاولويات، إلى تغيير جذري في نمط الاستثمار في المجالات الانتاجية وطريقة ادارته، بل تحتاج إلى تغيير جذري في نمط وادارة الاقتصاد الوطني برمته. ورغم أن صانعي القرار السياسي الاقتصادي في هذه الاقطار مسؤولون عن هذا المأزق، فإنه من غير المقبول أن تكون بعض هذه القروض من الفوائض المالية النفطية العربية التي تستلمها المؤسسات المالية الاجنبية وتستغل كل الاطراف.

انه من الضروري توجيه الموارد المالية المتاحة نحو أصول انتاجية ذات مردود مستمر، واستثمارها داخلياً في مثل هذه الاصول، وكذلك على صعيد الوطن العربي. ولا ضير أن تعتمد الحكومة على قدر محدود من هذه العائدات المالية، وكذلك على الضرائب والرسوم المباشرة لتوفير الخدمات الاساسية مع الحرص على أن تكون التكاليف في الحد الادنى، وأن يكون مستوى هذه الخدمات هو المستوى الافضل. وتوجيه الموارد المالية المتاحة نحو أصول انتاجية يعني أن تكون في اطار مشروعات عامة انتاجية، ولكن بخلاف نمط المشروعات العامة السائد في أقطار المنطقة، الذي تمتلك الدولة القسط الاكبر منه أو تمتلكه كله. فالنفط يجب أن تكون النظرة اليه على أنه ثروة عامة وملكيته عامة، وليس مجرد مورد يمر كله من خلال قنوات الحكومة، ويصيب القطاع الخاص بعض ما يمر من تلك القنوات. وكون النفط ثروة عامة وملكيته عامة،

فإن استثماره في اطار مشروعات عامة جماعية أمر ضروري وطبيعي. وهذه المشروعات يجدر أن تكون مرتبطة بهيئة تشريعية مستقلة ومنتخبة عن طريق أفراد المجتمع. وهذا يعني، من بعض نواحيه، مشاركة القاعدة المجتمعية العريضة بطريق غير مباشر في هذه المشروعات العامة، كما أنها تخضع للمساءلة الحرة. ورغم أن هذا المرتكز ضروري لمشاركة المجتمع في هذه المشروعات العامة وخضوعها للمساءلة الحرة، فإن هذا يعني تغييراً في نظام أو نمط صنع القرار، إذ يكون للقاعدة المجتمعية دور فعال في المشاركة ولو بطريق غير مباشر. كما أن ربط هذه المشروعات العامة بهيئة تشريعية مستقلة ومنتخبة من أفراد المجتمع يعني خضوعها للمساءلة الحرة. ومع ذلك فإنه يجب أن تكون هناك مرتكزات أخرى أساسية لضمان نجاح مثل هذه المشروعات العامة، ومن أبرزها التصور الاستراتيجي الواضح الاهداف، والاولويات المدروسة للمجالات الانتاجية التي يجب أن يتوجه اليها استثمار هذه المشروعات العامة، وكذلك حسن انتقاء القيادات الادارية، وحتى ما دون هذه القيادات، ورفع مستوى أداء العاملين فيها حتى تصل الى الاهداف المنشودة.

ان المشروعات العامة في نمطها التقليدي في العديد من أقطار المنطقة والاقطار العربية الاخرى لم تكن تختلف كثيراً عن النمط الذي تسير عليه الاجهزة الحكومية. ورغم الاستقلالية في صنع القرار والمرونة والحرية التي يفترض أن تتمتع بها هذه المشروعات العامة حتى تكون أقرب الى نمط شركات المساهمة في القطاع الخاص، وأبعد ما تكون عن النمط الذي تسير عليه الاجهزة الحكومية، فإنها في أكثر الاحيان لا تعدو في ممارساتها أن تكون أقرب الى الاجهزة الحكومية، وتخضع في كثير من الاحيان لقيود رقابية أو ضغوط صانع القرار السياسي الاقتصادي. وربما يضاف الى ذلك أنه لم تعط مثل هذه المشروعات العامة الاهمية المناسبة. فما كان هناك بالضرورة في كثير من الاحيان حسن انتقاء للقيادات الادارية أو ما دون هذه القيادات في هذه المشروعات، كما أنها لا تخضع للمساءلة الحرة. وأن يقضي النظام عادة أن تقدم تقريراً سنوياً، فإن هذا التقرير السنوي مثله مثل أي تقرير يصدره أي جهاز حكومي اذ لا يعدو كونه بياناً دعائياً عما حققته هذه المشروعات العامة من انجازات، ولا يخضع بالطبع مثل هذا التقرير للتمحيص والتدقيق والمساءلة. ومما يثبت أن هذه التقارير لا تعدو كونها بيانات دعائية عن الانجازات دون أن تخضع للتمحيص والتدقيق والمساءلة أنه لو رصدت انجازات هذه المشروعات لكانت كبيرة جداً، ولكان المردود منها كبيراً من حيث الكم والنوع. وهذا يعني أنها تمكنت من تحقيق أهداف أساسية من أهداف التنمية الفعلية. ولا بد من التأكيد حتى في هذا الصدد على أن عدم وجود تصور استراتيجي واضح الاهداف وأولويات مدروسة يعني

أن هذه المشروعات العامة تكاد تنطلق من فراغ، وربما لا تنسجم قراراتها وتوجهاتها مع ما تقتضيه التنمية المنشودة.

والاقطار العربية عموماً يمكن تصنيفها في مجموعتين: احداهما تأخذ بالنظام المفتوح ومن بينها أقطار المنطقة. والثانية لا تأخذ به ومن بينها مصر والجزائر وسوريا. ولكنها كلها رغم التفاوت بينها فيما يتعلق بمحاولة وجود تصور استراتيجي واضح الاهداف أو عدمه لم تتمكن من تحقيق أهداف التنمية الفعلية. وما زال المسار الانمائي فيها قاصراً، وهو ليس بالمسار التنموي المطلوب. غير انه وإن كانت أقطار المنطقة اجمالاً تأخذ بالنظام المفتوح، فهو مفتوح متسيّب. ولهذا نشأ، وخصوصاً خلال حقبة الطفرة النفطية، العديد من المؤسسات والشركات في القطاع الخاص المعتمدة على نشاطات طفيلية في الغالب. وأما بالنسبة إلى الاقطار العربية الاخرى، فقد كان الاتجاه نحو المشروعات العامة في أكثر الأحيان ليس نتيجة استراتيجية مدروسة بقدر ما كان ردة فعل لاعتبارات سياسية. وفي الاقطار العربية التي تأخذ بالنظام المفتوح أو لا تأخذ به يوجد العديد من المشروعات العامة ولكن هذه المشروعات العامة لعدم وجود تصور استراتيجي واضح الاهداف، وأولويات مدروسة، وخضوع للمساءلة المجتمعية الحرة، وعدم مراعاة حسن الانتقاء للقيادات الادارية وما دونها، وكذلك عدم مراعاة لحسن الاداء ومستوى الكفاءة والفعالية، أصبحت لا تختلف في كثير من الاحيان على محك الممارسة عن الاجهزة الحكومية. ولهذا فمن غير المنتظر أن يكون المردود من هذه المشروعات العامة مردوداً كبيراً، وكذلك ليس من المنتظر أن يكون توجهها أو قراراتها وفق ما تقتضيه عملية التنمية المنشودة. ومن هنا تبرز أهمية الخروج عن نمط المشروعات العامة الحكومية الى نمط المشروعات العامة الجماعية المرتبطة بهيئة تشريعية مستقلة ومنتخبة من أفراد المجتمع، مع خضوعها للمساءلة الحرة وتوافر مقومات النجاح الاخرى من حسن انتقاء للقيادات الادارية وما دونها، وكذلك مراعاة معايير الكفاءة والفعالية وحسن الاداء.

ولعل نظم ادارة الاقتصاد الوطني في الاقطار العربية تتركز في محورين: أحدهما الميزانية العامة والثاني ميزان المدفوعات. وبالنسبة إلى هذين المحورين فإن التخطيط يبدو مسألة هامشية، كما أن هناك قصوراً في النظام الاحصائي. وتجدر الاشارة إلى أنه خلال السبعينات بلغ عدد الخطط القطرية على صعيد الوطن العربي ٣٦ خطة[٩] وكان حجم استثماراتها ٣٤٠ مليار دولار، وُجّه منها للزراعة ٣٣ مليار دولار بنسبة ٩,٧

(٩) محمود السيد محجوب، «مناقشات،» في: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الحلقة النقاشية السابعة حول تقييم تجارب التخطيط في الوطن العربي، ص ٤٢.

بالمائة، ووجه منها للصناعة ٧٦ مليار دولار بنسبة ٢٢ بالمائة. وكانت نسبة البناء والتشييد ١٣ بالمائة، والمياه والغاز والكهرباء والنقل والمواصلات ٢٦ بالمائة، بينما كان نصيب الخدمات الاخرى ٢٩ بالمائة. وعلى الرغم من هذا الحجم للاستثمارات ونمط توزيعها، فقد كان أداء الاقتصاد على صعيد الوطن العربي اجمالاً متواضعاً. بل إن الطفرة الكبيرة التي حققها التغير الهيكلي في البناء الانتاجي في الستينات تراجعت في حقبة السبعينات[١٠]، مع أن اجمالي الخطط القطرية منذ بدايتها حوالى ستين خطة. ويبدو أنه غلب على هذه الخطط النظرة الى التنمية باعتبارها عملية الارتفاع في مستوى المعيشة متمثلاً في متوسط دخل الفرد. وهذه النظرة قاصرة الى حد كبير خصوصاً وأنها أغفلت أن نمط التوزيع والارتفاع في مستوى المعيشة يجب أن يكون نتيجة لجهود التنمية، وليس هدفاً في حد ذاته، أو على الاقل ليس هدفاً يتقدم على الاهداف الرئيسية للتنمية. ولعل معدلات النمو المرتفعة التي تحققت في عدد من الاقطار العربية لا ترجع الى الجهد التخطيطي، ومثال ذلك أن النسبة الكبرى من الزيادة في الناتج تعود الى قطاعات لا سيطرة على ناتجها ودخلها وأسعارها مثل النفط وعائد الاستثمارات الخارجية وتحويلات العاملين في الخارج. ولا يحتاج الأمر الى تدليل على مدى فشل التخطيط على صعيد الوطن العربي اجمالاً سواء في أقطار الوفرة المالية أم في أقطار الندرة المالية. ذلك أن هذه الاقطار ما زالت بعيدة عن أهداف التنمية الفعلية، فلم تتكون القاعدة المجتمعية المعطاءة والكيان الاقتصادي القوي، ولم يحسن الاستفادة من الموارد والامكانات المتاحة، ولم يتم رفع الانتاجية، بل زادت التبعية رسوخاً وزادت بالنسبة الى عدد غير يسير من هذه الاقطار أعباء الديون الخارجية. والقضية قد يكون جزء منها متصلاً بمدى فعالية آليات وتقنيات التخطيط. ولكن محورها الرئيسي هو عدم وجود التصور الواضح، والاستراتيجية المدروسة المرتكزة على اولويات منتقاة، وبعد القاعدة المجتمعية العريضة عن المشاركة الواعية والفعالة. ولعل قضية الخطط الحافل سجلها بالفشل أكثر مما هو حافل بالنجاح في الاقطار العربية هي القضية ذاتها في أكثر دول العالم الثالث. ولهذا فإن العديد من هذه الدول أيضاً رغم الامكانات والموارد المتاحة، وان كان ذلك بنسب متفاوتة، لم تستثمر تلك الامكانات والموارد المتاحة الاستثمار الانسب، ولم تحسن الاستفادة منها وفق متطلبات التنمية الفعلية؛ ولذلك بقي اقتصادها ضعيفاً وربما ازداد ضعفاً كما ازداد لجوؤها للقروض الخارجية التي لم توجه وجهة سليمة لتقوية الكيان الاقتصادي، مع ما في هذه القروض وتراكمات فوائدها من أعباء لا يقوى الاقتصاد على تحملها. وفي كثير من الاحيان تحمل

---

(١٠) عمرو محي الدين، «تقويم خطط التنمية العربية،» ورقة قدّمت إلى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، المصدر نفسه، ص ١٥.

هذه القروض معها مزيداً من التبعية، ويجري صرفها لمواجهة أزمات ومشاكل، وهي لا تمثل حلاً إلاّ إذا كان ذلك حلاً مؤقتاً، بينما يبقى التخلف راسخ الجذور، وتظل التنمية الفعلية بعيدة لأن المسار الاقتصادي وغير الاقتصادي ليس سليماً.

وبالنسبة إلى أقطار المنطقة والاقطار العربية الأخرى، وكذلك العديد من دول العالم الثالث، يجب ألا يُلقى الوزر كله على سيطرة الدول المتقدمة صناعياً على مسار الاقتصاد العالمي، وتركيبة النظام الاقتصادي العالمي، ومحاولتها المستمرة لفرض مزيد من التبعية على أقطار المنطقة والاقطار العربية الاخرى، وكذلك على العديد من دول العالم الثالث. إذ ان هذه الاقطار والدول لم تكن لديها الرغبة الجادة والإرادة الملتزمة ضمن إطار مؤسسي غير فردي القرار، بصرف النظر عن عدم توافر آليات وتقنيات التخطيط. فوجود تلك الرغبة والارادة، ومحاولة وضع تصور واضح لاهداف محددة وأولويات مدروسة كان من الممكن أن يحققا الكثير لهذه الاقطار وتلك الدول.

وبالطبع فإن الخطط وكذلك الميزانيات العامة في الاقطار العربية يتفاوت مدى توافر الرصيد من المعرفة والخبرة بالنسبة إلى إعدادها، كما يتفاوت مدى توافر تقنياتها وآلياتها، وان كان نمط الخطط يكاد يكون متماثلاً وكذلك نمط الميزانيات العامة. وبالنسبة إلى أقطار المنطقة فإن توجد في عدد منها خطط، ولا توجد خطط في بعضها الآخر. أما الميزانيات العامة فهي موجودة فيها كلها، وإن كان النمط هو نمط ميزانية البنود وربما في صورته البدائية البسيطة. ومشكلة المسار الانفاقي غير السليم هي مشكلة في هذه الاقطار، وفي الاقطار العربية الاخرى، وكذلك في العديد من دول العالم الثالث. ولعل أقطار المنطقة اجمالاً تنفرد، إلى حد كبير عن أ كثر الاقطار العربية، بالوفرة في مواردها المالية، وان كان الكثير من الاقطار العربية يتمتع بوفرة في الموارد البشرية. وتحتاج الموارد المالية الى مسار انفاقي سليم للاستفادة منها استفادة مثلى. كما تحتاج الموارد البشرية الى حسن إعداد وتأهيل وتدريب، والاستفادة أيضاً منها استفادة مثلى. وربما حظيت أقطار المنطقة بفرصة ثمينة من خلال الموارد المالية المتعاظمة. وكان من المنتظر أن تحسن الاستفادة من هذه الموارد المالية في تحقيق أهداف التنمية الفعلية والتغلب على مشكلة الندرة في الموارد البشرية بالاعتماد على العمالة الوافدة، وخصوصاً من الاقطار العربية ذات الوفرة في هذه الموارد، شريطة حسن الانتقاء وفي حدود الحاجة مع المساهمة في رفع كفاءة أداء هذه العمالة الوافدة التي تمثل تحويلاتها الى أقطارها عاملاً في زيادة مواردها المالية يمكن الاستفادة منه لزيادة الانتاجية في المجالات التي يجب أن يتوجه القسط الأكبر من الموارد المالية اليها. ويبدو أن أقطار المنطقة انطلقت من مفهوم خاطىء للموارد المالية على أنها، في حد ذاتها، قوة اقتصادية وربما سياسية أيضاً دون التركيز على حسن الاستفادة من هذه الموارد في

تكـوين القوة الاقتصـادية وحتى السيـاسة الفعليـة. واعتمدت عـلى نشر مظلة الـرفـاه الاجتماعي، وربما أَقْدَمَ أكثر الاقطار العربية على ذلك لو ساعدته الوفـرة الماليـة، ذلك أن المسار الانفاقي، من حيث توجهه، يكاد يكون متماثلاً بصرف النظر عن الاختلاف الشكلي في النهج الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي. ومع أنه تجدر الاشـارة الى أن الوعي المجتمعي يتفاوت بين الاقطار العربية، غير أنه تكاد تكون القـاعدة المجتمعيـة مهمشة في هذه الاقطار تحت مظلة الرفاه الاجتماعي أو أي مظلة أخرى كالمظلة الامنية التي بدأت تنتشر في أقطار المنطقة أيضاً.

الفَصْل السَّابع

قَضِيَّة إصْلاح الميزانيَّة

أولاً: الاصلاح الجذري للميزانية

القضيـة إذاً أن الميزانيـة في أقطار المنطقة تحتـاج الى إصلاح، وهـذا الاصـلاح ينبغي أن يكون جوهرياً لا شكلياً. والاصلاح الجوهري يشمل الاخذ بالانماط الحديثة في إعداد الميزانية. والقضية الاكبر أهمية هي مصـادر تمويـل الميزانيـة. إذ يجب تقليص الاعتماد على الايرادات من النفط. كما أنها مسألة كيفية تخصيص الاعتمادات وأولويات ذلك التخصيص. اذ يقتضي الامر أن يكون ذلك كله ضمن ما يتطلبه المسار التنمـوي السليم. ويعتقد البعض أنه يجب تحـديد وظيفـة الميزانيـة العامـة والمعايـير التي يرتكـز عليها تخصيص الاعتمادات في ضـوء دور الميزانيـة العامـة في التنمية، وكـذلك ضرورة ربط حجم النفقـات العامـة وأوجه تخصيصهـا ومصادر تمـويلهـا بـاعتبـارات الجـدوى الاقتصـادية بمعنـاها الشـامل، وأثـر الانفاق العـام على نـظام الحوافـز، وكذلـك على التوجهات التنموية(١). ومن المعروف أن الميزانية، اياً كان نمطها، لا تعتمد على المعايير الاقتصـاديـة أو الجـدوى الاقتصاديـة في اطارهـا الاقتصادي الضيق. وقـد تبدو بعض أنماط الميزانية وخصوصاً ميزانية الاداء والبرامج، أو ميزانية التخطيط والبرمجة، مـرتكزة الى حد كبير على معايير الجدوى الاقتصادية. ولكن ذلك لا يعني أن عدداً من العوامل التي ليست اقتصادية بحتة يجب ألا تؤخذ في الحسبان. وفي كل الاحوال فإن العـوامل السيـاسية والاجتـماعيـة لا يمكن لأي نمط من أنمـاط الميـزانيـة أن يتجـاهلهـا. غـير أن الموضوعية تقتضي أن تكون الاعتبارات السياسية والاجتماعية اعتبارات موضوعية. وفي كل الاحوال فإنه يجدر ألا تطغى هذه الاعتبارات على اعتبارات الجدوى الاقتصاديـة.

---

(١) علي خليفة الكواري، نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجيـة التنمية في اطار اتحاد اقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الاقطار العربيـة (بيروت: مـركز دراسـات الوحـدة العربيـة، ١٩٨٥)، ص ٦٢.

واذا كان من الصعب، وربما من المستحيل، أن تكون الميزانية مرتكزة كل الارتكاز على اعتبارات الجدوى الاقتصادية فإن هذه الاعتبارات يجب أن تكون المرتكز الرئيسي. وحتى اذا اقتضت الضرورة الموضوعية أن تؤخذ بعض الاعتبارات السياسية والاجتماعية في الحسبان، فإن هذه الاعتبارات يجب ألا تكون مجهضة لاعتبارات الجدوى الاقتصادية. كما أنها يجب أن تكون في أضيق الحدود. وإضافة الى ذلك كله فإنها يجب أن تكون اعتبارات موضوعية حتى تكون المحصلة، من وراء ذلك كله، ميزانية تحتفظ بالتوجه الذي تتطلبه التنمية من حيث وضوح الاهداف. وهذه الاهداف يجب أن تكون مرتكزة على بلورة ودراسة لأولويات الاهداف، ثم الوسيلة للحصول على أعلى مردود من خلال تحقيق تلك الاهداف بأقل تكلفة ممكنة.

وليس ثمة شك في أن نمط ميزانية الاداء والبرامج أو ميزانية التخطيط والبرمجة تعتمد على رصيد هائل من البيانات والمعلومات والاحصاءات. ومثل هذا الرصيد يجب أن تتمثل فيه الدقة والمصداقية والموضوعية. ويتم الاعتماد على كل ذلك في المقارنة بين البدائل المختلفة والاساليب المثلى لتحقيق الاهداف بكفاءة وفعالية، وبأقل قدر ممكن من التكاليف. ومعروف أن الكم الهائل من البيانات والمعلومات والاحصاءات التي تتمثل فيها الدقة والمصداقية والموضوعية مرتكز أساسي لاتخاذ القرارات السليمة. ولكنها بالطبع ليست بالمرتكز الوحيد، إذ يجب أن تكون هناك القدرة الادارية للاستفادة من كل ذلك في التقصي والتحليل واتخاذ القرار الانسب. ومن المشاكل المعروفة في دول العالم الثالث اجمالاً أنه لا تتوافر فيها حتى البيانات والمعلومات والاحصاءات الاساسية في الغالب بالمستوى المطلوب من الدقة والمصداقية والموضوعية. ولهذا فإنه يندر أن يكون هناك حد أدنى من ذلك، بما يمكّن من اتخاذ القرار المناسب. وإضافة إلى ذلك فإنه يندر أن يكون هناك القدرة الادارية التي يمكنها الاستفادة من البيانات والمعلومات والاحصاءات لو افترضنا جدلاً توافر ذلك بالمستوى المطلوب من الدقة والمصداقية والموضوعية.

وهناك أمور أساسية، من أبرزها أن مدى أهمية البيانات والمعلومات والاحصاءات من حيث المبدأ مسألة بعيدة عن تصور القيادات السياسية، وربما حتى عن القيادات الادارية في الغالب. ولذلك لا يوجد اتجاه ملتزم بتكوين قاعدة من البيانات والمعلومات والاحصاءات الاساسية. ومن ثم فإنه لا يوجد اتجاه ملتزم بتدريب وتأهيل الافراد الذين يمكنهم تكوين تلك القاعدة الاساسية. وكل ذلك جزء من قضية أشمل، وهي عدم وجود توجه ملتزم نحو التنمية بكل مضامينها وأبعادها. ومن بين تلك الامور الأساسية أهمية وجود قاعدة للبيانات والمعلومات والاحصاءات تتمثل فيها الدقة والمصداقية والموضوعية حتى يمكن أن يكون التخطيط من حيث المبدأ

مرتكزاً عـلى مثل تلك القـاعدة. ومنهـا عدم وجـود توجـه ملتزم نحو تكـوين وتأهيـل الاداريين القادرين على تكوين مثل تلك القاعدة وأولئك القادرين على الاستفادة المثلى من تلك القاعدة. وجدير بالذكر أن كل مفـاهيم التنمية والتخـطيط والادارة في أقطار المنطقة هي مفاهيم جديدة عليها وغير متبلورة بالمستوى المطلوب من حيث ادراك عمق تلك المفـاهيم وعمق مضامينهـا ومرتكـزاتها ومنـطلقاتهـا، ومن حيث التصور الـواضح للاهداف المرجوة منها. ولعل هذا يوضـح الى حد مـا أسباب قصـور محاولات التنميـة ومحاولات التخطيط ومحاولات الاصلاح الاداري. ومن هنا يتضح أن محاولات التنمية ومحاولات التخطيط ومحـاولات الاصلاح الاداري تـدور في حلقة مفـرغة؛ وأنـه لكسر هذه الحلقة يحتاج الامر، بادىء بدء، الى اقتناع واع وارادة جادة ملتزمـة من القيادات السياسية والادارية، وكذلـك اتاحـة الفرصـة للوعي المجتمعي لكي ينمو، ويترسّخ، ويكون قادراً على أداء دوره ضمن اطار مشاركة فعالة تتمثل فيها أمور كثيرة، من بينها الحرص على المـال العام، والمصلحـة العامـة، وكذلـك المساءلـة والمساهمـة في ترشيـد القرار.

وحتى مـع وجود الـرصيد الهـائل من البيـانات والمعلومـات والاحصـاءات عـلى مستوى عال من الدقة والمصداقية والموضوعية، فإن نمط ميزانية التخطيط والبرمجـة على سبيل المثال واجهت تطبيقه ولا تزال تواجهه صعوبات جمة أبـرزها أنـه يجب فرز هـذا الكم الهائل، وانتقاء ما هو مناسب بـالنسبة الى المقـارنة بـين البدائـل، أو بالنسبـة إلى اتخاذ أي قرار. وقد يبدو من الصعب، وربما من المستحيل، تقصي وتحليـل ذلك الكم الهائل بالنسبة إلى المقارنة بيـن البدائـل أو بالنسبة إلى اتخاذ أي قرار. ويضاف الى ذلك أمــران **أولهـما**: ان الجهـــة التي يعتمـد عليهـــا في الامـداد بـــالبيـانـــات والمعلومـات والاحصــاءات بعيدة في كثير من الاحيان عن مراكز اتخاذ القرار والاختيار بين البدائل. ومن ثم فـإن البيانـات والمعلومات والاحصـاءات التي يتم امـداد مراكـز اتخـاذ القـرار والاختيـار بين البـدائل بهـا قد لا تكـون هي الانسب. هذا من نـاحية، ومن نـاحيـة أخرى فإن هذه المراكز قد لا تكـون لديهـا احاطـة بالقـدر من ذلك الكم الـذي يمكن امدادها به. **وثانيهما**: ان البدائل قد تكون متعددة جـداً. ومعروف أن البـدائل يمكن أن تكون من الكثرة بحيث يصعب تقصي كـل منها بـدقة، وحتى لـو أمكن حصر هذه البدائل الكثيرة فإن الكم من البيانات والمعلومات والاحصـاءات بالنسبـة إلى كل بـديل هو كم كبير. ومن ثم فإن مسألة التقصي والمقارنـة والاختيار بـين البدائـل تبدو مسـألة من الصعوبة بمكان. ولكن ذلك لا يعني أن نمط ميزانية التخطيط والبرمجـة غيـر قـابل للتـطبيق. ولا يعني ذلك أيضـاً أن مثل هـذا النمط لا تتحقق من ورائه فـوائـد جمـة. وجوهر القضية أن مثل هذا النمط يرتكز على مـرتكزات أسـاسية قـد يكون الاخـلال بأحدها مخلاً بالفوائد المرجوة من تطبيقـه. كما أن هناك بعض الصعوبـات، وربما بعض

الثغرات التي من الممكن تجاوزها أو تقليصها إلى أدنى حد ممكن.

وفي الدول المتقدمة التي للقطاع الخاص فيها دور فعال وكبير، فإن الميزانية نسبياً ليست بذات التأثير الكبير، أو ذات التأثير الوحيد تقريباً كما هو الحال في أقطار المنطقة حيث لا يكاد يكون للقطاع الخاص دور فعال؛ وحيث طبيعة الاقتصاد تعتمد على مورد واحد يمثل كل شيء بالنسبة إلى مسار الاقتصاد وإلى أداء القطاع العام، وكذلك القطاع الخاص الذي يعتبر اتكالياً الى حد كبير على حجم ونمط الانفاق للموارد المالية التي تمر من قنوات القطاع العام. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الربط بين الانفاق وبين متطلبات التنمية لا يوجد سواء في القطاع العام أم في القطاع الخاص. ومن نافلة القول التأكيد على أن مفهوم التنمية جديد بالنسبة إلى هذه الاقطار. ومن ثم فإن التخطيط لا يكاد يرتكز على المضامين الحقيقية للتنمية في الاقطار التي يبدو أن بعضها أخذ بالتخطيط وان كان مفهوم التخطيط هو أيضاً جديداً بالنسبة إلى هذه الاقطار.

كان من الممكن أن يكون للقطاع الخاص دور فعال من خلال توجيهه نحو المسار السليم ونحو الاستثمار في مجالات انتاجية وفق أولويات محددة، بدلاً من أن يكون اعتمادياً مفرطاً في الاعتماد على القطاع العام، وبدلاً من أن يوجّه توجهاً استهلاكياً تغلب عليه النزعة للسعي الحثيث وراء الكسب السريع، في غمرة طوفان من تدفق العائدات المالية من النفط التي أسرع القطاع العام في انفاقها انفاقاً تغلب عليه العشوائية. ولهث القطاع الخاص وراء ذلك الانفاق العشوائي، ووجّه نصيبه منه وجهة تغلب عليها العشوائية أيضاً، أو لا تراعي المصلحة العامة، وإنما تراعي المصلحة الفردية في الكسب الكبيروالسريع. وجاءت مشاريع البنية الأساسية وضخامة الانفاق عليها، فانغمس القطاع الخاص في أعمال المقاولات، وان كان في أكثر الاحيان نصيب الشركات والمكاتب الاجنبية من الانفاق البذخي للقطاع العام على هذه المشاريع أكثر من نصيب القطاع الخاص المحلي. ولو كان هناك توجه تنموي شامل، وكانت هناك أولويات منتقاة ومدروسة، وأهداف واضحة ومحددة بالنسبة إلى القطاع العام وكذلك القطاع الخاص، لأمكن أن يكون هناك قطاع خاص فعال ومنتج وليس مجرد قطاع طفيلي. وحين يكون هناك قطاع خاص فعال ومنتج، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى رسوخ الكيان الاقتصادي، وتخفيض الاعتماد على النفط أو العائدات المالية من النفط، وامكانية مساهمة القطاع الخاص في تحمّل قسط غير يسير من التكاليف وفي تغذية الخزينة العامة عن طريق الضرائب المفروضة عليه. وبذلك يساهم مثل هذا التوجه في خدمة هدف أساسي من أهداف التنمية المنشودة في هذه الاقطار، وهو تقليص الاعتماد على النفط. وفي الوقت ذاته، فإنه يساهم في تغذية الخزينة العامة من

خلال الضرائب المفروضة عليه، ويقلل بالتالي من اعتماد الخزينة العامة اعتماداً كلياً أو شبه كلي على العائدات المالية من النفط.

ولعله من المعروف أن انغماس القطاع الخاص في مجالات غير انتاجية في الغالب، واعتماده المفرط على قسط من العائدات المالية من النفط التي تمر من قنوات القطاع العام، قد جعلا هذا القطاع الخاص طفيلياً واتكالياً على المورد نفسه الذي يعتمد عليه القطاع العام. ولهذا فإنه في حقبة انحسار الطفرة النفطية والهزة التي أصابت القطاع العام كانت الهزة أكبر بالنسبة إلى القطاع الخاص، لأنه لا يعتمد على ركيزة انتاجية، ولأن مشاريع البنية الاساسية اكتملت أو اكتمل أكثرها، وقل حجم الاستهلاك الى حد ما. ورغم ذلك فإن القطاع الخاص بدأ يتجه وجهة تبدو مقبولة، ولكنها في مضمونها سعي وراء الكسب السريع بعيداً عن المجالات الانتاجية. وهذه الوجهة هي أعمال الصيانة بعد أن اكتملت مشاريع البنية الاساسية أو أكثرها. وليس ثمة شك في أن توجه جزء من القطاع الخاص هذه الوجهة أمر محمود إن كان من نتائج ذلك الاستغناء عن الشركات الاجنبية التي تكلف تكاليف باهظة. غير أن الوضع في جوهره لن يتغير كثيراً ما لم يتوجه القطاع الخاص نحو المجالات الانتاجية، مع ما في ذلك من مخاطرة. والمخاطرة من طبيعة القطاع الخاص في الدول المتقدمة، وان كانت مخاطرة مدروسة ولها نتائجها الايجابية الكبيرة.

أما مشكلة نمط الميزانية المستخدم، فإنها ليست أساسية. ولا يعني ذلك أن الانماط المتطورة من أنماط الميزانية ليست أكثر فعالية. إذ إن المضمون الاساسي هو مدى سلامة القرار وسلامة التوجه. وبالطبع، فإن سلامة القرار تعتمد على تصور واضح وقدرة على اتخاذ القرار السليم. ومن المرتكزات الأساسية لاتخاذ القرار السليم، إضافة الى ذلك، هو مدى توافر البيانات والمعلومات والاحصاءات حتى يكون القرار موضوعياً. كما أن سلامة التوجه أساسية، لأن ذلك يمثل الاطار الذي يأتي اتخاذ القرار فيه متناسقاً في ضوء تعدد القرارات. وسواء أكان النمط المستخدم هو ميزانية البنود أم هو نمط من الانماط المتطورة الاخرى، فإن المسألة تعتمد على مدى سلامة القرار وسلامة التوجه، ومدى توافر البيانات والمعلومات والاحصاءات الدقيقة والموضوعية. وطبيعي أن الانماط المتطورة من أنماط الميزانية ترتكز على مرتكزات تساعد على اتخاذ القرار السليم، ومن أبرز تلك المرتكزات توافر المعلومات والبيانات والاحصاءات الدقيقة والموضوعية في اطار برامج أو خطط محددة الاهداف. غير أنه من المعروف أن الميزانية لا يمكن أن ترتكز على معايير الجدوى الاقتصادية وحدها، ولا يمكن أن يكون كل الزمام فيها للاقتصاديين ومحللي النظم والتكاليف. وربما لو أمكن ذلك لكان المردود الاقتصادي أكبر، ولكن هناك اعتبارات سياسية واجتماعية وغيرها تتجاوز المنظور الاقتصادي الضيق. وتجدر الاشارة هنا الى أنه يجب أن يكون

لاعتبارات الجدوى الاقتصادية وزن كبير حتى مع أخذ الاعتبارات السياسية والاجتماعية وغيرها في الحسبان. وبالطبع فإن الميزانية من خلال المنظور الاقتصادي الشامل يمكن أن تأخذ عدداً من الاعتبارات غير الاقتصادية البحتة في الحسبان. غير أن الميزانية تظل عادة مرتكزة على القرار السياسي، وزمامها الرئيسي لدى القيادات السياسية، وإن كان من المفروض أن يعتمد القرار السياسي الى حد كبير على محصلة نتائج الاقتصاديين ومحللي النظم والتكاليف المرتكزة على معايير الجدوى الاقتصادية بمنظورها الشامل حتى يكون القرار السياسي سليماً، وحتى يكون توجه الميزانية سليماً. ولكن القضية أكبر من ذلك أيضاً، إذ إن الميزانية يجب أن تكون في إطار توجه فعلي نحو التنمية الشاملة. ومن ثم فإن مسألة اعدادها ليست مسألة اقتصادية بحتة، حتى لو لم تكن ضمن المنظور الاقتصادي الضيق، إذ إن التنمية لها أبعاد شتى ومن بينها البعد الاقتصادي.

ولذلك فإن الاطار الرئيسي الشامل هو التوجه الجاد نحو التنمية الشاملة، وفي هذا الاطار يجب أن يكون اعداد الميزانية وتطبيقها. والتوجه الجاد نحو التنمية الشاملة، يقتضي حسن الاستفادة من الموارد الماليّة، وتقليصاً للنزعة الاستهلاكية، ووجود أهداف واضحة وأولويات مدروسة، ووجود القدرة المؤهلة والمدربة لتطبيق تلك الاولويات وتحقيق الاهداف. ومثل هذا التوجه لم يكن موجوداً وخصوصاً في حقبة الطفرة النفطية التي أوهمت هذه الاقطار أن الموارد المالية كفيلة بتحقيق اهداف التنمية، مع أنه لم تكن هناك أيضاً أهداف محددة للمسار التنموي السليم. ولم يكن هناك تصور واضح لهذا المسار، وكذلك لتأهيل وإعداد القدرة المنفذة لاهداف التنمية وفق مسارها. ولم تكن كذلك هناك محاولة جادة لتكوين رصيد من المعلومات والبيانات والاحصاءات الدقيقة والموضوعية التي تساعد على اتخاذ القرار السليم ضمن اطار التوجه التنموي الفعلي. ولهذا ـ ورغم بعض الايجابيات ـ تمثل في تلك الحقبة تبديد للموارد المالية لا يلتزم بأولويات مدروسة، وغَلَبَ التوجه الاغداقي البذخي والاستهلاكي.

وكما هو معروف فإن هذه الاقطار لم تكن مهيأة لهذه الموارد المالية المتعاظمة. غير أن هذا لا يمكن أن يكون مبرراً لتبديد هذه الموارد. إذ مهما كان التصور قاصراً فإنه من المعروف أن هذه الموارد المالية المتعاظمة ليست مستديمة لأن النفط، وهو المرتكز الرئيسي وربما الوحيد تقريباً، ليس بالمرتكز المستديم. صحيح أن هذه الاقطار لم تكن مهيأة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً للاستفادة المثلى من هذه الموارد المالية المتعاظمة، ولكن ذلك لا يعني أنه ما كان من الممكن الاستفادة منها استفادة مناسبة على الأقل، وليست مثلى. كما أن ذلك لا يبرر تقاعس هذه الاقطار عن محاولة الاخذ بمسار سليم

ولو ابتداءً من نقطة الصفر في سبيل توجيه هذه الموارد الوجهة التي تحقق الاهداف الرئيسية للتنمية المنشودة، أو على الاقل توجيهها نحو أصول انتاجية قادرة على العطاء المستمر، دون إفراط الاغداق الانفاقي الاستهلاكي. وحتى اذا لم تكن هذه الاقطار مهيأة في البداية لهذه الموارد المالية المتعاظمة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، فإنها بعد مضي أمد من الوقت كان من المفروض أن تكون أكثر قدرة عن ذي قبل على الاستفادة من هذه الموارد المتعاظمة. ولا بد أن تكون النظرة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للاستفادة من هذا المورد الآيل إلى النضوب قد تبلورت، وأصبحت ادراكاً ووعياً بالوجهة التي يجب أن تتوجه اليها هذه الموارد المالية المتعاظمة أو القدر الأكبر منها. إن صراع المصالح والاطماع العالمية على مدى حقبة من الزمن كان من المفروض أن يثير اهتماماً جدياً، وأن يخلق نظرة سياسية جديدة. كما كان من المفروض أن يولد اقتناعاً سياسياً بأهمية الاستفادة المثلى من هذا المورد، وتحكيم المعايير الاقتصادية بمنظورها الشامل بالنسبة إلى الأوجه الانفاقية المختلفة. وهذه الاقطار اذا لم تكن مهيأة في البداية، فإنها إضافة إلى ما ذكر أصبح لديها رصيد وإن كان ضئيلاً نسبياً من المعرفة والخبرة الاقتصادية والادارية. وكان من الممكن الارتكاز على هذا الرصيد للمساعدة في ترشيد القرار وتحديد المسار التنموي المنشود. غير أنه من الملفت للنظر أن هذا الرصيد بحكم التفرد باتخاذ القرار ينغمس جزء منه في تبرير التوجه المغلوط نفسه. أما الجزء الآخر غير المنغمس فيه فهو الى حد كبير ملفوظ. ولهذا فإن النخبة المؤهلة، والتي أصبح لديها رصيد من المعرفة والخبرة، وإن كانت نخبة محدودة، لا تؤدي دوراً فاعلاً في ترشيد القرار وتحديد المسار التنموي المنشود.

ثانياً: أساسيات تطوير الميزانية

لقد صاحب محاولات الاخذ بنمط ميزانية البرامج في دول العالم الثالث الاعتقاد بأن هذا النمط يمكن أن يحل كل المشاكل المالية، وأن تطوير الميزانية يستلزم الأخذ بهذا النمط. وبصرف النظر عن مدى جدية هذه المحاولات، فإن هناك العديد من الصعوبات التي واجهت الاخذ بهذا النمط. ولم تكن محصلة المحاولات في كثير من الاحيان إلا شكلية. ومن المعروف أن الأخذ بهذا النمط، حتى لو أمكن تطبيقه بطريقة سليمة، لا يحل كل قضايا الميزانية، إلا أنه وسيلة لادارة افضل للميزانية، ولكن هذه الادارة الافضل للميزانية تقتضي وجود سياسات مالية واقتصادية وضريبية سليمة، كما تقتضي تنظيماً فعالاً للقطاع العام وكفاءة في أدائه. وليس من الضروري الاخذ بهذا النمط. إذ ان المسألة لا تعتمد على تحسين اجراءات الميزانية فحسب، ولكن تعتمد على مدى كفاءة التنظيم ومرحلة النضج الاداري والسياسي والاقتصادي في القطاع

العام. وقد يبدو نمط ميزانيـة البرامـج نمطاً متـطوراً بالنسبـة إلى العديـد من دول العالم الثالث. وتفتقر هذه الدول الى المرتكزات الاساسية التي تعتـمد عليـها سلامة الاخـذ بهذا النمط. ومن الضروري قبل محاولة الاخـذ بهذا النمط تحسـين اجراءات الميـزانية ومستوى كفاءة المسؤولين عن اعدادها في الجهة المركزية المسؤولة عن اعـداد الميزانيـة، وكذلك في الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. وتحتـاج هذه الـدول بادىء بـدء الى تحسـين نظم المعلومـات والبيانـات التي يرتكـز عليها تحسـين ادارة الميزانيـة. وربما من الممكن لهذه الدول، بدلاً من محاولاتها المتعثرة للاخذ بنمط ميزانية البرامج، أن نعتمد ولو على تقويم اقتصادي قـطاعي مبسط يفرق بـين الانفاق الخـاص بالتنميـة والانفاق الخاص بسير الاعمال الحكومية العادية، وكذلك يفرق بين الانفاق الـرأسمالي والانفـاق الجاري، إضافة الى تحسين اجـراءات إعداد وتـطبيق ومتابعـة الميزانيـة، وحسن تنظيم الجهة المركزية المسؤولة عن اعداد الميزانية، وكذلك الوحدات المسؤولة عن اعدادها في الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وكذلك تدريب الكوادر المطلوب منها أداء هـذه المهام بهدف رفع مستوى أدائها.

وتحسـين نظم المعلومـات والبيانـات ضروري للتخطيط والميـزانيـة، ولأي قـرار سياسي أو اقتصادي أو اداري. وليس المهم هو الكم من المعلومات والبيـانات، ولكن مدى دقة هذه المعلومات والبيانات وكيفية تصنيفها وترتيبها والقدرة عـلى تحليلها. ومن المعروف أن التخطيط يجب أن يعتمـد على معلومـات وبيانـات دقيقة ومـوضوعيـة عن الموارد المادية والبشرية المتاحة، ابتـداء بالاحصـاء السكاني، ومعـدل النمو السكـاني، والعمالة ومستوى تأهيلـها ومجالات الاستفادة منها، ومحصلة الانتـاجية ونسبـة البطالـة بكل أنواعها سواء الفعلية أم المقنعة أم المرفهة، وكذلك المـوارد الماديـة المتاحـة وفرص الاستفادة منها، وفق المعايير الاقتصادية والاسعار وتقلبات الاسعار بالنسبة إلى التصدير والاستيراد. وليست هذه كل البيانات والمعلومات التي يحتـاج اليها التخـطيط. كما انها ليست قاصرة على امكانية استفادة التخطيط منها، إذ يستفاد منها إضـافـة الى غـيرها في التخـطيط والميـزانيـة ومـا عـداهمـا. ولا غنى عن البيـانـات والمعلومـات الخـاصـة بالايرادات، والاسعار والاجور، والتضخم والادخـار، والاستثمار والنـاتج، والـوضع الاقتصادي من جوانبه كافة.

ومن المعروف في أقطار المنطقة على وجه الخصوص أنها قد تفتقـر إلى أساسيـات البيانات والمعلومات الضرورية. ولهذا فإن الاحصاء السكاني غير متكامل، أو لا تتـوافر فيه الدقة. وقد تكون هناك مبالغة في الاحصاء السكاني لاعتبـارات متعددة قـد تكون من أهمها اعتبارات سياسية. إلا أن هـذه المبالغـة لا يمكن الاعتماد عليهـا بالنسبـة إلى التخـطيط. كما أن عـدم تكامـل المعلومات والبيـانات عن هـذا الجـانب الأسـاسي لا

يكشف بدقة الحقل السكاني، ولا ييسر إمكـانية وضـع سياسـة مدروسـة لتفادي هـذا الحقـل. ولعل الاشارة إلى هـذا الجـانب الأسـاسي هي للتـدليـل على أن البيـانـات والمعلومـات عن الجوانب الأخـرى، إن كان بعضهـا متوافـراً فهو غـير متكامـل وغـير دقيق. ولا يمكن في وضـع لا تتوافـر فيـه حتى أسـاسيـات البيـانـات والمعلومـات عن الجوانب المهمة للوضع في هذه الاقطار أن يكون هناك مرتكز سليم لاعداد خـطة، أو لاعـداد ميزانيـة. هذا فضـلاً عن عدم وجـود مرتكـز سليم لاتخاذ القـرارات المناسبة بالنسبة إلى الخطة أو الميزانية وما عداهما. ومن الضروري أن يكون هناك حد أدنى من البيانات والمعلومـات عن الجوانب المهمـة للوضع في هـذه الاقطار، شريـطة أن تكون هذه البيانـات والمعلومات دقيقـة وموضـوعية ومتكـاملة إلى حد كبـير. وليس ذلك من قبيـل المستحيل، إذ يمكن أن يكـون هناك بـرنامـج تدريبي لكـوادر تؤدي هذه المهمـة سـواء في الجهة المسؤولـة عن التخـطيط أم في الجهـة المسؤولـة عن إعـداد الميـزانيـة، وكذلك في كل جهاز من الأجهزة الحكومية وكل مؤسسة من المؤسسات العـامة. ولقـد يسرت التطورات في الحاسبات الآلية مهمة تخزين البيانات والمعلومـات وتحليلها. غـير أنه ليس من المنتظر أن يكون مجرد اقتناء هذه الحاسبات الآلية حلاً تلقائياً لمشكلة عدم توافر الحد الأدنى من البيانات والمعلومات الموضوعية والدقيقة.

ورغم أهمية وجود ميزانية موحدة بالنسبة إلى القطاع العام ككـل بحيث توضـح الوضع المالي والاقتصادي، فإن وجود ميزانية خاصة بكل مؤسسة من المؤسسات العامة ملحقة بالميزانية العامة قد تكون له جدوى إن كانت كل مؤسسة من المؤسسات العـامة تتمتع باستقلال فعلي في إطار رقابـة عامـة على الأهـداف والمردود، بحيث تعتمـد كل مؤسسة عامة على إيراداتها في تمويل نفقـاتها، وفي التـوسع في استثـمار بعض الايرادات للحصول على مردود أكبر، خصوصاً وأنه من المفروض أن تعمل المؤسسات العـامة في مجالات انتاجية، وتعتبر النمط الأنسب لاستثمار قدر من المال العام في مجالات انتاجيـة بعيـداً عن قيود الـروتين والاجـراءات العقيمـة في الأجهـزة الحكـوميـة. وربمـا كـانت المشروعات العامة إجمالاً هي النمط الأنسب لاستثـمار قسط من المال العـام، وكذلـك الخاص، من خلال الشركات العامـة. وفي مثل هـذا الوضـع بالـذات فإنـه ليس من الضروري أن تكون ميزانيات هذه الشركات العامة ملحقة بالميزانية العامة.

ولقد جرى التأكيد على ضرورة أن يكون تـوجه القسط الأكـبر من الايرادات في مجالات انتاجية. وقد تكون بعض النفقات رأسمالية، وبعضهـا نفقات جـارية ولكنهـا ضرورية ومتلازمة مع النفقات الرأسمالية لخدمة أهداف انتاجيـة. وقد يكـون هناك في بعض الاحيان تقسيم بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجاريـة. وليس من الضروري أن يكون مثل هذا التقسيم تقسيماً بين النفقات التنمـوية وغـير التنمويـة. مع أن هـذا

التقسيم الأخير هو الأكثر جدوى. إذ إن المجالات التنموية تتضمن نفقات رأسمالية، كما تتضمن نفقات جارية مثل النفقات الخاصة بالتدريب لرفع مستوى الاداء، وكذلك النفقات الخاصة بالتشغيل والصيانة والادارة في أي مجالٍ من المجالات الانتاجية. ولعلّه تجدر الاشارة إلى أن التوجه في أقطار المنطقة هو توجه غلب عليه الانفاق الجاري، فهو من الانفاق الجاري الاستهلاكي والبذخي. ولهذا فليس من الضروري إغفال الانفاق الجاري، أو عدم ادراك الصلة بينه وبين الانفاق الرأسمالي، شريطة أن يكون ذلك في اطار مجالات انتاجية ذات مردود مثمر. ومن المعروف أن بعض النفقات الجارية ليس لها صلة بالمجالات الانتاجية. وهذه النفقات هي التي يفترض تقليصها إلى أدنى حد ممكن. وعليه فإن تقسيم النفقات بين نفقات تنموية ونفقات غير تنموية ضمن اطار محدد الأهداف هو التقسيم الذي يجب أن يكون، مع توجيه القسط الأكبر من الموارد لتمويل النفقات التنموية، بما تشمله من نفقات رأسمالية ونفقات جارية، وتقليص القسط الموجه نحو النفقات غير التنموية. وفي بعض الدول المتقدمة وبعض دول العالم الثالث توجد ميزانية باسم الميزانية الرأسمالية، أو ميزانية التنمية. وتوجد ميزانية أخرى باسم الميزانية العادية أو الميزانية العامة، وتشمل الأولى الايرادات والنفقات الرأسمالية أو المخصص والمردود من برامج التنمية والنفقات على هذه البرامج بما فيها النفقات الجارية المتعلقة بها، بينما تشمل الثانية الايرادات والنفقات الجارية لاغراض سير الاعمال الحكومية. مع أنه في بعض الاحيان قد تكون النفقات الجارية المتعلقة بمشاريع رأسمالية أو تنموية ضمن الميزانية العادية أو الميزانية العامة. وتجدر الاشارة إلى أنه ليست كل النفقات الرأسمالية بالضرورة تنموية. فالانفاق البذخي على مبانٍ عامة نفقات رأسمالية وليست تنموية. بينما يمثل الانفاق على برامج تأهيل وتدريب القوى البشرية نفقات تنموية، مع أنها ليست نفقات رأسمالية. ولذلك فإن الانفاق على مشاريع رأسمالية ليس بالضرورة أيضاً إنفاقاً تنموياً، في الوقت الذي يعتبر فيه الانفاق الجاري على أعمال التشغيل والصيانة والادارة لبرامج تنموية، وكذلك تدريب الكوادر الفنية والادارية لها، ذا صلة مباشرة بالتنمية، أو من قبيل الانفاق التنموي. وعليه فإن وجود ميزانية رأسمالية لا يعني أنها ميزانية تنمية، لأن ذلك يعتمد على طبيعة البرامج وصلة الانفاق بتلك البرامج. ورغم بعض الايجابيات لفصل الميزانية الخاصة بالتنمية عن الميزانية العادية، فإن هذا الفصل قد تكون له سلبيات، ومن أبرزها عدم وجود تنسيق بين الميزانيتين، خصوصاً عندما تعد الأولى الجهة المسؤولة عن التخطيط، وتعد الثانية الجهة المسؤولة عن اعداد الميزانية العامة. وهي عادة وزارة المالية، مع وجود تداخل بين الميزانيتين، ومع أهمية التنسيق ضمن اطار موحد.

وهناك في الادبيات الخاصة بالميزانية جدل حول مدى أهمية فصل الميزانية الخاصة بالنفقات الرأسمالية عن الميزانية الخاصة بالنفقات الجارية. ورغم أن وجهة النظر التي تدعو إلى الفصل بينهما ترتكز على أن النفقات الرأسمالية من المفروض أن تكون في مشاريع انتاجية تعتمد إلى حد كبير على مردودها، في الوقت الذي يعتمد فيه على الضرائب والرسوم المباشرة بصورة أساسية لتمويل النفقات الجارية، فإن الفصل بينهما له سلبياته. إذ ان هناك تداخلاً بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية. وقد لا تكون بعض النفقات الرأسمالية ذات مردود في الوقت الذي تكون فيه بعض النفقات الجارية مثل النفقات الخاصة بالتدريب والبحوث لها مردود، وإن لم يكن مالياً. وهي ضرورية للعديد من المشاريع الرأسمالية في المجالات الانتاجية من حيث زيادة مردودها. وفي كل الاحوال فإنه من الضروري أن يكون هناك تنسيق متكامل بين الميزانية الخاصة بالنفقات الرأسمالية وتلك الخاصة بالنفقات الجارية، من حيث الاعداد والتطبيق والمتابعة. ولقد سبقت الاشارة إلى أنه قد يكون من الأنسب الفصل بين النفقات على المشاريع التنموية والنفقات على ما عداها. وقد تكون من بين النفقات على المشاريع التنموية نفقات رأسمالية ونفقات جارية. وقد يكون الفصل بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية في كثير من الأحيان شكلياً. ولهذا فلا تكون هناك جدوى من وراء هذا الفصل. وتعتمد المسألة إلى حد كبير على مدى جدوى النفقات الرأسمالية، وكذلك النفقات الجارية احتكاماً لمعايير الجدوى الاقتصادية بمفهومها الشامل. وربما كان من الأجدى وجود ميزانية خاصة بالتنمية تشمل النفقات الرأسمالية، كما تشمل النفقات الجارية ضمن اطار أهداف محددة للتنمية، وبرامج تنموية مدروسة مرتكزة على استراتيجية قوية بحيث يخصص القدر الأكبر من الموارد المالية لهذه الميزانية. بينما تقتصر الميزانية الأخرى على النفقات الجارية العادية لتسيير الأعمال الحكومية. وفي كل الأحوال فإنه من الضروري أن يكون المخصص من الموارد المالية بهذه الميزانية محدوداً. ولا بد من رفع مستوى الاداء والانتاجية والقضاء على البطالة المقنعة أو المرفهة. كما أنه يجب أن تكون هذه الميزانية منسجمة في توجهها الانفاقي مع الاطار العام الشامل للتوجه الانفاقي الذي يخدم أهداف التنمية الفعلية.

ولقد طبقت بعض دول العالم الثالث مبدأ وجود ميزانية خاصة بالتنمية إلى جانب الميزانية العامة العادية. إلا أن الميزانية العامة العادية استأثرت بقسط أكبر من الموارد المالية، أو أخذت تدريجياً تستأثر بالقسط الأكبر. مع أنه في بعض الحالات كانت بداية الميزانية الخاصة بالتنمية بداية واعدة من حيث تخصيص قدر أكبر من الموارد لها في ظل طموحات كبيرة. إلا أن البيروقرطية، وهي بطبيعتها ميالة للتضخم وغير مدركة أو مستوعبة لاهداف التنمية أو ربما غير جادة في تحقيق تلك الاهداف، أخذت

تستأثر تدريجاً بالقدر الأكبر من الموارد المالية ضمن اطار الميزانية العامة العادية. ولعل غياب استراتيجية محددة، وإرادة جادة ملتزمة ومستمرة، ترك للبيروقراطية الحبل على الغارب فاستأثرت بالقدر الأكبر من الموارد المالية في اطار الميزانية العامة العادية لتوجهها، ضمن نسق التوجه الانفاقي الاستهلاكي. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن الميزانية الخاصة بالتنمية كانت، في كثير من الأحيان، ميزانية خاصة بنفقات رأسمالية موجهة في الغالب للتعمير والانشاء ضمن منظور ضيق. كما أن المشكلة أن الميزانية الخاصة بالتنمية كانت في الغالب موكلة إلى جهاز حكومي ليس له صلاحيات مناسبة، أو ليس له النفوذ في الوقت الذي تتمتع به الجهة المسؤولة عن الميزانية العامة العادية - وهي وزارة المالية عادة - بصلاحيات واسعة إلى جانب تمتعها بنفوذ قوي. ولهذا كان من السهولة بمكان أن تتضخم الميزانية العامة العادية وأن تتقلص الميزانية الخاصة بالتنمية حتى في اطار مفهومها الضيق. ومع أن الأدبيات الخاصة بالميزانية تؤكد على أن وزارة التخطيط، أو الجهاز المسؤول عن التخطيط هو الذي يجب أن يتولى إعداد الميزانية الخاصة بالتنمية، وكذلك متابعة تطبيقها. فلعل في ذلك تفادياً للمشكلة التي واجهت العديد من دول العالم الثالث، وهي أن وزارة المالية لا تلتزم في الانفاق بما هو مقرر في الخطط والبرامج. ولهذا تكون النتيجة في كثير من الأحيان أن المصروف على مشاريع أو برامج معينة أكثر مما هو معتمد في الخطط. وبمعنى آخر، فإن النسق الانفاقي لا ينسجم إلى حد كبير مع الخطط. ويبدو أن وزارات المالية تسير في توجهها الانفاقي التقليدي، وكأنه لا توجد خطط. ورغم أنه من المفروض أن تتابع وزارات التخطيط أو الأجهزة المسؤولة عن التخطيط مدى التزام التوجه الانفاقي بما هو مقرر في الخطط، فإن وزارات المالية في كثير من الأحيان - كما سبقت الاشارة - تبدو أكثر سلطة ونفوذاً من وزارات التخطيط، أو الأجهزة المسؤولة عن التخطيط، ولذلك لا تعبأ كثيراً بمدى الالتزام بخطط ان كانت هناك لائمة التزام أصلاً.

ومن الأهمية بمكان أن تكون الميزانية السنوية ترجمة للخطة. ومن نافلة القول التأكيد على أن الخطة من حيث المبدأ يجب أن تكون مرتكزة على مرتكزات سليمة من حيث التوجه والاهداف. ولعل توافق الميزانية السنوية مع ذلك التوجه وتلك الاهداف هو من المؤشرات على مدى جدية الخطة. وقد لا توجد خطط في أكثر أقطار المنطقة، ولكن حتى في الاقطار التي توجد فيها خطط قد يكون البون بين الخطة والميزانية كبيراً. فقد يتم الصرف على مشاريع غير معتمدة في الخطة، وقد لا يعتمد صرف المبالغ المطلوبة لمشاريع معتمدة في الخطة. والميزانية في حد ذاتها الجانب الانفاقي للخطة، والوسيلة لتطبيق ما تقتضيه الخطة. ويمكن أن تظل الخطة وأهدافها

حبـراً على ورق ان كـانت الميزانيـة بعيدة عن الخـطة وأهدافهـا. وفي الحالات التي لا توجد فيها خطة من الممكن أن تكون الميزانية خطة سنـوية وإن كـان من المفروض أن يكـون ذلك في اطار أشمل يمتد لسنوات ضمن تقصٍ لـلإيرادات المنتـظرة خـلالهـا، وتحديد مصادرها، وكـذلك تحـديد الامكـانات والمـوارد المتاحـة والاستثمار والاستيراد والتصدير والناتج، بحيث لا تكون قاصرة على تحديد الايرادات وتحديد أوجه الانفاق ضمن النمط التقليدي. والميزانية بهذا المضمـون الشمولي تتقصى الامكـانات والمـوارد المتاحة، والاستثمار والاستيراد والتصدير، والموضوعية في توزيـع الموارد المـالية بـالنسبة إلى كل قطاع من القطاعات، وتتجاوز حتى الناحية المالية إلى تقدير للموارد البشريـة، من حيث الكم والنوع، التي يمكن بتضافـر الموارد المـالية المنـاسبة أن تحقق الاهـداف الخاصة بكل قطاع من القطاعات. وفي مثل هذه الحـالات التي لا توجـد فيها خـطة، من الممكن أن تكون الميزانية بمثابة خطة سنـوية حـين يكون هنـاك تجديـد للايـرادات المنتظرة، وتقصٍ للامكانات والموارد المتاحـة لتحقيق أهداف واضحـة بالنسبـة إلى كل قـطاع من القطاعـات في نسق تتمثل فيـه أولويـات مدروسـة وتحليل للوسـائل المـالية والبشرية الكفيلة بتحقيق تلك الاهداف. ومن الممكن أيضاً أن تكون معايير الجـدوى الاقتصادية هي المرتكز الرئيسي لتوجيه الموارد المالية والبشرية.

وقـد درجت بعض أقطار المنـطقة والاقـطار العربيـة الأخرى والعـديد من دول العالم الثالث على إعداد خطة ثلاثية أو خماسية أو سباعيـة. ولما كـان من الضروري أن تكون الميزانية ملتزمة بمقتضيات الخطط وأهدافها، فإنه ربما كان من الأنسب تجزئة مثل هذه الخطط إلى مراحل متناسقة ومترابطة عـلى أساس سنـوي. وفي مثل هـذا الوضـع يجب أن يأتي إعداد الميزانية في أعقاب تحديـد المرحلة السنـوية من الخـطة الرئيسيـة أو الخطة السنوية. ولم تتجه بعض أقطار المنطقة التي توجد فيها خطط، وكذلـك الاقطار العربية الاخرى والعديـد من دول العالم الثـالـث، هذا الاتجـاه. وفي كثير من الأحيـان تكاد تكون الميـزانية بمعـزل عن الخطة وحتى في الحـالات التي تمثل فيهـا بعض الاتجاه نحو ربط الميزانية بالخطة، فإن التخطيط يوجد في جهة والميزانية في جهـة أخرى، دون اطار شامل يجمعهما. مع أنه ليس من الضروري أن يكون ذلك الاطار تنظيمياً، بمعنى وجـود النشاطـين في جهاز واحـد. غير أنـه في بعض هذه الاقـطار والاقـطار العـربيـة الاخـرى والعديـد من دول العالم الثـالث لا تكاد تـوجد الصلة المـطلوبـة بـين الخـطة والميـزانية. وحتى في الاقـطار والدول التي اعتمـدت على تقسيم الخـطة مرحلياً عـلى أساس سنوي، أو اعتمدت على خطة سنويـة في اطار الخـطة الرئيسيـة، فإن التـوقيت بين إعداد الخـطة وإعداد الميـزانية عـادة لا يؤخذ في الحسبـان. ومع أنـه قد يستغـرق إعداد الخطة السنوية وقتاً، فإن الميزانية أيضاً يفترض أن يستغرق إعدادها وقتاً. ولكن

في كثير من الأحيان لا تكون الخطة السنوية قد تم إعدادهـا في الوقت الـذي ينتظر أن تصدر فيه الميزانية. ولهذا تأتي الميزانية بمنأى عن الخطة. وليس هذا هو السبب الوحيد في بُعد الميزانية عن الخطة. فقد يكون من بين الأسباب أن الأجهزة الإدارية المسؤولـة عن إعداد الخطط، وتلك المسؤولة عن إعداد الميزانية، عادة ما يكون كل منها، كيانـاً بيروقراطيـاً يحاول أن يفـرض توجهـه، أو على الأقـل يرسـخ سلطته. كما أن من بين الأسباب الأخرى أن الميزانية، حتى ولو التزمت شكلـياً بمقتضيات الخـطة وأهدافهـا، فـإن المبالـغ المعتمدة لأوجـه الانفاق المختلفـة عادة مـا يكون هنـاك بعض التجاوزات فيها. ومثل هذه التجاوزات تخضع للانظمة المالية التي قد تسمح بهـا في ضوء مـوافقة الجهة صاحبة الصلاحية، وهي في الغالب وزارة المالية. ولهذا فإن المـصروف الفعلي قد يكون مختلفاً إلى حد كبير عن المعتمد إنفاقـه بالنسبـة إلى كل وجـه من أوجه الصرف. كما أن هذه الانظمة المالية ذاتها تسمح في ظل الانظمة المالية بنقل مبـالغ من بنـد من بنود الصرف إلى بند آخر، وذلك أيضاً بناء على موافقة الجهة صاحبة الصـلاحية التي عادة ما تكون وزارة المالية. ولهذا فـإن القضية ليست قضيـة الالتزام الشكـلي بالخـطة بالنسبة إلى إعداد الميزانيـة واعتمادهـا، ولكن القضية هي قضيـة الالتزام الفعـلي الذي يترجمه الانفاق الفعلي، وليست الميزانية بالصورة التي صدرت بها. وإضـافـة إلـى كـل ذلك فإن هناك متغيرات تطرأ على الميـزانية قبيـل صدورهـا نتيجة لضغـوط واعتبارات متعددة. وعادة مـا تكون هـذه المتغيرات خـارجة عن اطـار الالتزام بمقتضيـات الخطة وأهدافها. ولذلك فإن اعتماد مبالغ لمشاريع معينة في الخطة لا يعني بالضرورة أنه سيتم اعتماد المبالغ المطلوبة في الميزانية. وقد تخرج حتى الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامـة عن الالتزام بإطـار الخطة ومقتضيـاتها وأهـدافها. ورغم قصـور المتابعـة في بعض هذه الاقطار وبعض الاقطار العربية الاخرى وكذلك العديد من دول العالم الثالث من قبل الجهاز المسؤول عن التخطيط، فإن الكثير من التقارير الخاصة بالمتابعة يعطي أكـثر من مؤشر عـلى عـدم الـتزام الأجهـزة الحكـوميـة والمؤسسـات العـامـة بمقتضيـات الخـطة وأهدافها. وهكذا فإن عدم التزام الجهاز المسؤول عن إعداد الميزانية بـذلك، وكـذلك عدم التزام الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، يعطيان دلالة قويـة على عـدم جديـة الخطط، أو عدم وجود الارادة الملتزمة بتـطبيق الخطط بصرف النـظر عن مدى سـلامة توجهات هذه الخطط أو سلامة منـطلقاتهـا ومرتكـزاتها، إذ سبقت الاشـارة إلى قصور التخطيط في أكثر دول العـالم الثالث. ومن المعـروف في بعض أقطار المنـطقة، وبعض الاقطار العربية الأخرى، وكذلك في العـديد من دول العـالم الثالث أن الخـطة في كثير من الأحيـان لا تعدو أن تكـون شكلية، أو قـد تفتقر إلى الحـد الأدنى من المنـطلقـات والمرتكزات الأساسية لنجاحها في بـلوغ أهدافها. وصلة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة بالجهاز المسؤول عن إعداد الميزانية صلة تحرص تلك الأجهـزة والمؤسسات عـلى

توطيدها للحصول على أقصى ما يمكن الحصول عليه من مبالغ تقترحها في مشروعات ميزانياتها، وكذلك للحصول على موافقة وزارة المالية حينما ترغب تلك الأجهزة والمؤسسات نقل مبالغ من بند من بنود الصرف إلى بند آخر، أو تجاوز بعض المبالغ المقررة لأوجه انفاق معينة. ولعل بعض هذه المشاكل موجود في بعض الدول المتقدمة. ففي فرنسا على سبيل المثال، تخلت وزارة المالية في أوائل الستينات عن قدر من سلطتها التقليدية، وأعدت الميزانية في اطار مقتضيات الخطة وأهدافها[٢].

وقد يكون جزء من المشكلة أنه في بعض دول العالم الثالث التي حاولت إعداد خطط سنوية ضمن اطار الخطة الرئيسية على أساس الالتزام بها في إعداد الميزانية لم تعد هذه الخطط السنوية كونها قائمة بالمشاريع والمبالغ المطلوب اعتمادها لها في الميزانية. ومن المفروض أن يتم اعداد هذه الخطط وفق نسق يتجاوز ذلك في اطار الخطة الرئيسية المفترض أن تكون مرتكزة على استراتيجية واضحة الأولويات والأهداف. كما أنه من المفترض أن يكون اعداد هذه الخطط السنوية في وقت مبكر بالنسبة إلى اعداد الميزانية حتى يكون اعدادها في اطار تلك الخطط. ومن الصعاب التي واجهتها بعض دول العالم الثالث أن إعداد الخطة السنوية يجب أن يتم في وقت متأخر نسبياً حتى يمكن الاعتماد على مؤشرات ونتائج الخطة السنوية السابقة. ولكن اعدادها في وقت متأخر نسبياً يعني ان اعتماد إعداد الميزانية عليها لا يمكن أن يتم، لأن الميزانية يتأخر صدورها، وتكون النتيجة أن الخطة السنوية حتى حين يتم اعدادها يكون اعداد الميزانية قد اكتمل تقريباً. ومن ثم قد يكون هناك بون كبير بين الخطة والميزانية. ومن ناحية أخرى فإن اعداد الخطة السنوية يجب أن يعتمد على بعض مؤشرات ونتائج الميزانية السابقة من حيث المصروف الفعلي، ونتائج الاستثمار، والاحتياط المتبقي، إضافة إلى مؤشرات يمكن الاعتماد عليها بالنسبة إلى الإيرادات المنتظرة من مصادر الدخل التي قد تتمثل في مصدر رئيسي واحد تقريباً. وقد تشمل إلى جانب ذلك بعض مصادر الدخل الأخرى كإيرادات بعض الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وكذلك الضرائب والرسوم المباشرة. ويتبين من ذلك أن المسألة ليست اعتماد الميزانية على الخطة السنوية، ولكن اعتماد الخطة السنوية أيضاً على الميزانية. ومن ثم فإن الترابط بينهما، حتى من حيث مراحل الاعداد، يجب أن يكون ترابطاً قوياً. وربما ليس من الضروري وجود خطة سنوية يعتمد عليها إعداد الميزانية لو كانت الخطة الرئيسية مفصلة تفصيلاً دقيقاً، وموضحة للمبالغ المقررة للمشاريع المختلفة. مع أنه من الضروري مراجعة الخطة من وقت لآخر بالنسبة إلى النتائج

(٢) A.Waterston, *Development Planning* (Baltimore, Mad.: Johns Hopkins University Press, 1974), p.206.

السنوية والمؤشرات والمستجدات والمتغيرات. ومن المعروف في بعض الاقطار التي توجد فيها خطط في المنطقة والاقطار العربية الأخرى، وكذلك العديد من دول العالم الثالث، أن الخطة الرئيسية قد ترتكز في كثير من الأحيان على المشاريع المستهدف تنفيذها، والمبالغ المقدرة لذلك. غير أنها لا تتضمن في كثير من الأحيان تفصيلاً لمجالات الاستثمار وحجم الاستيراد والتصدير والامكانات البشرية ومستوى تأهيلها لتحقيق الاهداف المطلوبة في كل قطاع من القطاعات، بحيث يعطي ذلك التفصيل صورة واضحة ذات معايير محددة يمكن أن يعتمد عليها في اعداد الميزانية. وكثيراً ما لا تخرج الخطط عن شمول بعض الاهداف الطموحة على مستوى العموميات. وفي الاقطار التي توجد فيها خطط في المنطقة قد تقتصر المشاريع بصورة رئيسية على مشاريع البنية الأساسية. كما أن الميزانية لا يتم اعدادها في ضوء دراسة للوضع الاقتصادي، ومدى أهمية اتباع سياسات مالية ونقدية وضريبية، أو التعديل والتغيير فيها وفقاً للمتغيرات إن كان هناك سياسات من هذا القبيل أصلاً.

وليس ثمة شك في أن قدراً من البيانات التي تعتمد عليها الخطة السنوية هي بيانات يجب أن تعتمد عليها الميزانية. كما أن قدراً من البيانات التي تعتمد عليها الميزانية ضرورية للخطة السنوية، إذ إن المؤشرات والنتائج بالنسبة إلى أي منهما تفيد الأخرى. ولهذا فإن مراحل اعداد الخطة السنوية يجب أن تكون متلاحمة مع مراحل اعداد الميزانية.

وفي العديد من الاقطار العربية تأتي الميزانية غير متكاملة حتى بالنسبة إلى الإيرادات والنفقات. ولا تصور الميزانية الوضع المالي والاقتصادي فيها، بل إن الميزانية في بعض الاحيان ليست كشفاً دقيقاً بالإيرادات والنفقات، فقد تكون هناك تحويلات غير معلنة. أما كونها غير متكاملة من الناحية الشكلية على الأقل فهو أن الميزانية العامة للدولة ملحقة بها في الغالب ميزانيات منفصلة بالنسبة إلى كل مؤسسة من المؤسسات العامة. ولا ضير في أن تكون لكل مؤسسة من المؤسسات العامة ميزانية منفصلة إن كان ذلك ضمنْ توجه تحظى فيه المؤسسات العامة ذات الصبغة الاقتصادية بقدر مناسب من الاستقلال والمرونة، وإن كان من المفروض في مثل هذه المؤسسات العامة أن تعتمد على إيراداتها في تمويل نفقاتها، وكذلك في تمويل التوسعات الاستثمارية. ولكن المشكلة أن المؤسسات العامة لا تكاد تختلف كثيراً عن الأجهزة الحكومية. ومع ذلك فإنها من الناحية الشكلية تحتفظ في الغالب بميزانية مستقلة، ولكن ايراداتها ونفقاتها تسير في القنوات ذاتها التي تسير فيها ايرادات ونفقات بعض الأجهزة الحكومية، إذ تعود إيراداتها ـ وهي في أكثر الأحيان أقل بكثير من نفقاتها ـ إلى خزينة الدولة، وتكاد تعتمد في نفقاتها اعتماداً كلياً على خزينة الدولة. ولهذا فإنها تتقدم

بمشروعات ميزانياتها كما تتقدم أي من الأجهزة الحكومية إلى وزارة المالية. وعليه فإنه تكاد لا تكون هناك جدوى من وجود عدد كبير من الميزانيات المنفصلة الخاصة بالمؤسسات العامة طالما أن ذلك لا يتجاوز الاطار الشكلي، ولا يعني بالضرورة جانباً من جوانب استقلال المؤسسات العامة واعتمادها إلى حد كبير على تمويل نفسها بنفسها. ولا يعني ذلك مجرد تغطية النفقات من مواردها، ولكن إلى جانب ذلك يعني تكاليف تعديل التوسع الاستثماري في مجالات انتاجية، بحيث يترتب على ذلك استمرار زيادة المردود بل وما هو أهم من ذلك من الناحية الاقتصادية، وهو زيادة الاستثمار في المجالات الانتاجية، الأمر الذي يقلل من الاعتماد الكلي أو شبه الكلي على النفط. ان الميزانية في كثير من الأحيان لا تتضمن التحويلات من المؤسسات العامة، وربما لا تتضمن بيانات عن الاحتياط، أو بعض التحويلات من هذا الاحتياط. ويوجد في ميزانيات أقطار المنطقة والعديد من الاقطار الاخرى بند خاص بالنفقات السرية. وقد يتبادر إلى الذهن أن هذا البند خاص بالنفقات الدفاعية، إلا أن جزءاً منه قد يكون كذلك، بينما يمثل مثل هذا البند نفقات ربما لا يوجد ما يبررها، مع أن المبالغ المعتمدة في هذا البند قد تكون كبيرة.

ورغم أن الرقابة المالية هي من مزايا نمط ميزانية البنود، فإن وزارات المالية عادة ما تنغمس في العديد من الامور المحاسبية البسيطة، وتتعدد الاجراءات ومع ذلك فإن مجالات الصرف الحكومي ذات الانفاق الكبير قد تخضع لقليل من الرقابة، أو لا تخضع للرقابة أصلاً، وهذا سبب من أسباب الاختلاف بين اعتمادات الميزانية والمصروف الفعلي. ولهذا فإن الرقابة المالية هي في حد ذاتها قاصرة، ناهيك عن أن الرقابة المالية جانب من جوانب الرقابة، إذ لا بد أن تكون هناك رقابة على الاداء إن كان يرجى من الميزانية أن تكون وسيلة فعالة بالنسبة إلى التخطيط وكذلك بالنسبة إلى الرقابة. ومن المعروف أن الميزانية تتضمن المبالغ المعتمدة للمشاريع، إلا أن تفاصيل الميزانية ليس فيها في الغالب ما يشير إلى مبررات اعتماد مبالغ لبعض المشاريع، أو للمدة التي ستنفذ فيها تلك المشاريع، وكذلك نوعية التنفيذ ومدى التناسق بين هذه المشاريع.

وحين يكون النمط المستخدم هو ميزانية البنود في صورتها البسيطة أو البدائية، حيث تكون الميزانية جمعاً لمشروعات الميزانيات التي تتقدم بها الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وغالباً ما تميل هذه المشروعات الانفاقية إلى المبالغة تحسباً لاتجاه الجهاز المسؤول عن الميزانية إلى تخفيض المشروعات الانفاقية المقترحة، فإن الاقتطاع الذي قد يقوم به هذا الجهاز لا يرتكز على معايير موضوعية، والمشروعات الانفاقية

المقترحة قد لا ترتكز على معايير موضوعية. ونتيجة لذلك فإن الاقتطاع قد يكون عشوائياً، وقد تظل بعض المبالغ المعتمدة لبعض المشروعات الانفاقية أعلى مما تستحق، بينما قد يخل الاقتطاع ببعض المشروعات الانفاقية الأخرى. وقد درج الوضع في أقطار المنطقة والاقطار العربية الأخرى والعديد من دول العالم الثالث على زيادة معينة تأخذ متوسط ما تم اعتماده خلال البضع سنوات السابقة، دون مراعاة كبيرة لمدى كفاية الموارد المالية. وقد تكون هناك محاولة لإظهار الميزانية على أنها متوازنة من الناحية الشكلية، وذلك بتضخيم أرقام الايرادات. مع أنه في بعض الأحيان تميل وزارات المالية إلى التقليل من أرقام الايرادات مبكراً، حتى تجعل الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة تقلل من المبالغة في طلباتها الانفاقية.

وتكثر تفاصيل اجراءات الرقابة المالية قبل الصرف سواء من وزارات المالية أو من إدارات الحسابات العامة والمراقبة العامة. وعادة ما تنغمس هذه التفاصيل في الأمور الروتينية، أو حتى للتأكد من أن الصرف تم في حدود المبالغ المعتمدة. غير أنه لا يتم التطرق أو التركيز على كيفية الصرف، ومدى تحقيق الهدف من ورائه. ومن المعروف أن أنظمة الحسابات غير دقيقة، وربما غير منضبطة. وقد تقلل من فعالية الميزانية وكوسيلة من الوسائل الفعالة للرقابة أو حتى للتخطيط أيضاً، وقد تكون الاجراءات الحسابية رغم عدم دقتها كثيرة ومتعددة، وعادة ما يتأخر إقفال الحسابات. وقد سبقت الاشارة إلى أهمية الحسابات الختامية ليس بالنسبة إلى التخطيط فحسب من حيث التعرف على المصروف الفعلي وما إذا كان على الأقل من الناحية الشكلية متفقاً مع ما هو معتمد في الخطة، ولكن حتى بالنسبة إلى اعداد الميزانية الذي يمكن أن يستفيد كثيراً من بيانات الحسابات الختامية عن السنة السابقة. ولعل الانظمة الحسابية حتى في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة غير دقيقة، وغير منضبطة. وكان من الممكن الاعتماد على مثل هذه الانظمة في الرقابة المالية على الأقل، وكذلك في تقدير الاحتياج الانفاقي في مشروعات ميزانياتها التي تتقدم بها إلى وزارات المالية.

ونظراً لأن الميزانية في هذه الأقطار والأقطار العربية الأخرى والعديد من دول العالم الثالث لا تتضمن تقسيماً موضوعياً للقطاعات المختلفة، وكذلك أوجه الصرف داخل كل قطاع، فإنها من المستحيل أن تكون وسيلة فعالة للتخطيط أو لقياس أداء الأجهزة الحكومية ولو إجمالاً مقابل النفقات، وكذلك مردود المؤسسات العامة مقابل النفقات. ولهذا فإنه ولو لم يتم الأخذ بالانماط المتطورة مثل ميزانية التخطيط والبرمجة، فمن المفروض أن يكون هناك تقسيم على أساس النشاط أو البرنامج، وتقسيم للنفقات الجارية، وكذلك النفقات الرأسمالية، إضافة إلى تقسيم للنفقات الخاصة بالتنمية والنفقات الأخرى. وبعد ذلك يتم تقسيم الانفاق على أساس الأجهزة

الحكومية والمؤسسات العامة، وكذلك أوجه الانفاق داخل كل جهاز حكومي وكل مؤسسة عامة. ولما كانت الخطة بطبيعتها قائمة على أساس مشاريع أو برامج، فإن التقسيم الانفاقي على أساس كل جهاز حكومي ومؤسسة عامة، وكذلك على أساس أوجه الصرف، لا يفيد كثيراً في معرفة الانفاق بالنسبة إلى كل مشروع أو برنامج، وكذلك معرفة المردود من ذلك المشروع أو البرنامج.

ومعروف أن الميزانية يجب أن تكون وسيلة فعالة لتطبيق خطة التنمية، وكذلك وسيلة فعالة للرقابة المالية، إضافة إلى كونها وسيلة لادارة الاعمال الحكومية. وعلاوة على ذلك فإنها من المفروض أن تيسر البيانات والمعلومات الأساسية لاتخاذ القرارات، ورسم السياسات المالية والاقتصادية. ولذلك تبرز الحاجة إلى تطوير الميزانية عندما تكون هناك رغبة جادة في الاصلاح الاداري، وتحسين مستوى الاداء في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وكذلك تحسين الرقابة المالية والفعالية، والاقتصاد في النفقات، والاستخدام الامثل للموارد المتاحة، وتحسين الوضع الاقتصادي. وقد يكون الاتجاه لتطوير الميزانية مجرد تحسين في اجراءات إعداد الميزانية وتطبيقها. وربما يتضمن ذلك الاجراءات الخاصة بمواعيد تقديم مشروعات الميزانيات من قبل الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وكذلك مواعيد مناقشتها. كما قد يتضمن محاولة مد فترة الميزانية لأكثر من سنة مالية، وتحسين الاجراءات المحاسبية. كما قد يكون هناك محاولات لتوحيد الميزانية والتفرقة بين المصروفات الجارية والرأسمالية.

وليس ثمة شك في أن وجود ميزانية سنوية، كجزء من اطار لميزانية تغطي عدة سنوات، قد يكون مفيداً عندما يكون هناك ربط بين الفترة التي تغطيها الخطة والفترة التي تغطيها الميزانية. وقد سبقت الاشارة إلى أن وجود خطة سنوية، كجزء مرحلي من الخطة الرئيسية، يعتبر مفيداً بالنسبة إلى إعداد الميزانية السنوية. كما أن هذه الميزانية السنوية من المفروض أن تكون مفيدة بالنسبة إلى الخطة السنوية. وحينئذ قد يكون لهذا التلاحم بين الخطة الرئيسية والإطار الأوسع للميزانية الذي يغطي فترة الخطة، وكذلك التلاحم بين الخطة السنوية والميزانية السنوية، جدوى كبيرة. ولكن كل ذلك لا يمكن أن ينطلق من فراغ، وإنما من وجود استراتيجية ذات أهداف محددة وأولويات منتقاة ومدروسة، بحيث تشمل هذه الاستراتيجية الوسائل التطبيقية لتحقيق ذلك كله بكفاءة وفعالية. وعند ذلك يمكن أن يرتكز اعداد الخطة الرئيسية، وكذلك الميزانية الرئيسية على المرتكزات والتوجهات نفسها. كما أن إعداد الخطة السنوية وكذلك الميزانية يرتكز على ذلك أيضاً. ولعل الخطة السنوية والميزانية السنوية تأخذان المستجدات والمتغيرات في الحسبان، ولكن ضمن إطار الاستراتيجية وأهدافها وأولوياتها ووسائل تطبيقها.

الفَصْل الثّامِن

التحَدّيات المُحيطَة بالمَوْرِدِ الوَاحِد

إن العديد من دول العالم الثالث يعتمد إلى حد كبير على التصدير لمادة واحدة من المواد الخام. ومن بينها دول تعتمد على النفط بصورة رئيسية، وقد تخلخل اقتصادها خلخلة كبيرة نتيجة انخفاض الاسعار لتلك المادة. فاضطرت هذه الدول إلى تطبيق اجراءات تقشفية، وتخفيض قيمة عملاتها، وجدولة ديونها الخارجية أو إعادة جدولتها. ولعل حقبة الطفرة النفطية كانت لها نتائج سلبية حتى على العديد من دول العالم الثالث، إذ اتجهت الفوائض المالية للدول المتقدمة صناعياً نحو الارتفاع، ووجدت المؤسسات المالية في تلك الدول فرصة ذهبية للكسب السريع، فأفرطت في تقديم القروض للعديد من دول العالم الثالث بما فيها الاقطار العربية، وفي اطار اجراءات استغلالية. ووجد العديد من دول العالم الثالث الطريق ميسوراً إلى حد كبير للاقتراض الخارجي، فانجرف فيه، وتراكمت القروض الخارجية وذيولها وتبعاتها. وعندما جاء الانحسار في الموارد المالية، وتزامن مع تراكم كبير للقروض الخارجية، أصبحت اجراءات الاقتراض أكثر تشدداً وتعسفاً في وقت أصبحت فيه الدول المقترضة مثقلة بالديون الخارجية وتبعاتها، وليس في مقدورها تسديد مستحقات تلك الديون الخارجية، وفي وقت أخذت فيه المؤسسات المالية في الدول المتقدمة صناعياً تسعى، ما وسعها الجهد، لاسترداد تلك المستحقات. وهذه المؤسسات كانت، في حقيقة الأمر، قد كسبت كسباً فاحشاً من الفوائض المالية النفطية التي استثمرت فيها. وأصبحت دول العالم الثالث التي تراكمت القروض الخارجية عليها تواجه معضلة كبيرة، رغم أن العديد منها اضطر إلى اتخاذ بعض الاجراءات التقشفية، وتخفيض الاستيراد، وكذلك تخفيض قيمة العملة. إلا أن تصديرها ظل منخفض الاسعار، وأصبح مجرد تسديد بعض فوائد الديون الخارجية يقتطع جزءاً غير يسير من ميزانياتها العامة. وليس هناك

من المـوارد المحلية القـدر المناسب الـذي يمكن استثماره استثماراً منتجـاً، وذا مـردود مستمـر ومتزايـد. ولهذا فـإن تلك الاجراءات التي عـادة ما يشـترطها البنـك الدولي، وصندوق النقد الدولي، جاءت في الـوقت غير المنـاسب ليس من منطلق الحـرص على تقوية الاقتصاد في دول العالم الثـالث التي تراكمت القـروض عليها، وإنمـا من منطلق الحرص على استرداد ما يمكن استرداده من تلك القروض الخارجية والفوائد المتعـاظمة التي ترتبت عليها.

ووضع الاقطار العربية النفطية التي تعتمد اعتماداً كلياً، أو شبه كلي، على النفط يختلف عن وضع بعض دول العالم الثالث التي تعتمد على تصديره مادة من المواد الخام اعتماداً كلياً أو شبه كلي. لأن النفط يمثل سلعة ذات طبيعة استراتيجيـة وحيويـة للدول المتقدمة صنـاعياً عـلى وجه الخصـوص. ومن هنا فـإن النفط يجب النظر اليـه من قبل الاقطار العربية النفطية على أسـاس استراتيجي وحيـوي بالنسبـة إلى اقتصادهـا. ومن خلال هذا المنظور، فإنه يجب الاستفادة منـه لتكوين قـاعدة صنـاعية تمتـد إلى مجالات متعددة في الصناعة. ذلك أن مجرد الاعتماد عليه كمورد ميسـور للعائـدات الماليـة، في وضـع لا يلتحم فيه النفط بـالاقتصاد الـوطني، يعني أن النظرة إلى النفط لم تصـل إلى مستوى التعامل معه على أنه استراتيجي وحيوي للاقتصاد. ومـا زالت أقطار المنـطقة، في حقبة الهزة في الموارد المالية من النفط، تنظر إلى القضيـة على أنها قضيـة البحث عن وسيلة لاستقرار الاسعار عند حد مـرتفع نسبيـاً حتى يظل مجرد مورد لتلبيـة الاحتياج الانفاقي. ولهذا فإن اجتماعات منظمة الأوبك خلال هذه الفترة تتمحور حول الالتزام بحصص انتاج منخفضة نسبياً على أساس أن ذلك يؤدي إلى تقليص العرض جزئيـاً، ومن ثم يؤدي إلى ارتفـاع الاسعار نسبيـاً، وكأن ذلـك غايـة في حد ذاتهـا. ويبـدو أن منظمة الأوبك توهمت أنها حققت قـدراً كبيراً من النجـاح مؤخراً حـين ارتفعت أسعار النفط ارتفاعاً نسبياً. مع أن هـذا الارتفاع النسبي لا يعني بـالضرورة استقرار أسعـار النفط، كما أنه لا يعني بالضرورة زيادة الموارد الماليـة من النفط نظراً لتخفيـف حصص الانتاج. ومن المفروض، وفقـا لمبدأ العـرض والطلب، أن يؤدي تقليص العرض إلى ارتفـاع نسبي في الاسعار. غير أن العرض ما زال أكـثر من الطلب، ومـا زالت سوق النفط تخضع لمضاربات تدخل فيه أطراف متعددة دولية ومؤسسية وفـردية، ومـا زالت استراتيجية وكالة الـطاقة الـدولية المـرتكزة عـلى تقليل الاعتـماد على النفط اسـتراتيجية قوية، وربما تعيد بلورة هذه الاستراتيجية في ضوء أي متغيرات ومستجدات على ساحة السوق النفطية.

إن تخفيض حصص الانتـاج أمـر فـرضتـه الـظروف، ولم تفـرضـه استراتيجيـة مـدروسة. ومن الأفضـل لهذه الاقـطار أن يكون انتـاجها منخفضـاً على أن تسعى مـا وسعها

الجهد للحصول على السعر العادل. كما يجب عليها أن تقلص تكاليف الانتاج اعتماداً على المعرفة التكنولوجية المتطورة، وتخفض كذلك تكاليف التسويق، وترفع مستوى الاداء الاداري، وتتفادى كل ما في المضاربات في سوق النفط من سمسرة وعمولات. كما يجب عليها قبل ذلك أن تتفادى الفساد الاداري في شركاتها النفطية الوطنية. إضافة إلى ذلك فإن نظرتها إلى النفط يجب ألا تقف عند حد الحصول على السعر العادل واستقراره. ولكن يجب أن تتعامل مع النفط على أنه مورد من موارد تعتمد عليها في بناء قوتها الاقتصادية والسياسية. ولذلك فإن الحصول على مردود مالي من النفط، حتى لو كان مرتفعاً، ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة. إذ تبقى القضية الرئيسية هي قضية مدى الاستفادة من هذه الموارد المالية في تكوين الكيان القوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، وتحقيق اهداف التنمية الشاملة التي تتغنى بها هذه الاقطار وغيرها من الاقطار العربية وكذلك دول العالم الثالث إجمالاً.

إن قطاع النفط المرتكز على التصدير، إلى حد كبير، ظل غير متلاحم مع نشاط اقتصادي داخلي، ولم يمثل ركيزة قوية للنمو الاقتصادي الفعلي ناهيك عن التنمية بمفهومها الشامل. وعندما جاءت الطفرة في الموارد المالية، كان هناك توجه انفاقي قوي. ولكن الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة لم تكن مستعدة في أكثر الأحيان لمواكبة التوجه الانفاقي القوي من البداية. ولذلك لم يكن معدل النمو في الموارد المالية متواكباً مع معدل النمو في النفقات العامة في البداية. وقد توسعت الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة توسعاً كبيراً. وربما كان من أسباب عدم مواكبتها للتوجه الانفاقي القوي، في بداية حقبة الطفرة المالية، أن الموارد المالية ميسورة، غير أن القوى العاملة محدودة. ولكن السبب الرئيسي هو عدم قدرة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة على إعداد برامج مدروسة، ومتابعة تطبيقها بفعالية، بحيث تستوعب القسط الأكبر من الموارد المالية المتعاظمة في مجالات انتاجية ذات مردود مستمر على المدى الطويل. ولكنها سرعان ما بدأت ترفع من معدل النمو في الانفاق بطريقة تبدو أقرب إلى الارتجالية، وساهمت في تدفق العمالة الواردة دون استراتيجية مدروسة. والانحسار في الموارد المالية من النفط قد أربك أكثر هذه الاقطار. غير أن القروض الخارجية حالياً لا تمثل مشكلة بالنسبة إلى هذه الاقطار، إذ لا تزال مواردها المالية كبيرة نسبياً إلى جانب الباقي من الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية. وربما كان هناك اعتماد ضئيل من بعض هذه الاقطار على القروض الخارجية، وربما ليس هناك اعتماد أصلاً على أي قروض خارجية[1]. وقد سبقت الاشارة إلى معضلة الديون الخارجية في العديد من

(١) «International Sovereign Debt,» *International Currency Review*, vol.15, no.2 (July 1983).

الأقطار العربية، ودول العالم الثالث. ومن المقدر أن تتجاوز الديون الخارجية على مصر للولايات المتحدة الامريكية وحدها ٣٠ مليار دولار. ويشير أحد التقارير إلى ذلك نقلاً عن مكتب الحسابات العام الامريكي. كما يشير التقرير ذاته إلى أن نيجيريا تراكمت عليها ديون خارجية، رغم أنها نسبياً أغنى دولة افريقية، ولكنها فشلت في ادارة اقتصادها فشلاً كبيراً، ولم تعد العدة لمواجهة الهزة في الموارد المالية من النفط، وقد بلغت حد الشهرة المعروفة في الفساد الاداري، وهنالك مبالغ كبيرة من المال العام سطا عليها الفساد الاداري[٢]. ولعل الوضع في أقطار المنطقة لا يختلف كثيراً عن الوضع في نيجيريا. فمن نافلة القول التأكيد على أن هذه الاقطار تراكمت لديها موارد مالية متعاظمة خلال حقبة الطفرة النفطية ولم يحسن الاستفادة من هذه الموارد لتكوين الكيان الاقتصادي القوي. ولهذا اربكت الهزة في الموارد المالية من النفط اقتصاد هذه الاقطار. وقد اقتطع الفساد الاداري قسطاً من الموارد المالية الكبيرة، وإن لم يكن بالضرورة في بعض هذه الاقطار بالمستوى نفسه للفساد الاداري في نيجيريا. وربما كشفت بعض التقارير عن الفساد الاداري الكبير في نيجيريا، على أساس أن نيجيريا لجأت إلى القروض الخارجية، وأثارت اهتمام المؤسسات المالية الأجنبية من منطلق حرصها على مصالحها الخاصة، فركزت على وضع نيجيريا التي حظيت بموارد مالية كبيرة نسبياً مقارنة بباقي الدول الافريقية، وربما دول العالم الثالث إجمالاً. وعندما بدأ الانحسار في الموارد المالية، تبين أن نيجيريا لم تستفد من مواردها المالية الكبيرة نسبياً في تكوين كيان اقتصادي قوي، أو تبين على الأقل مدى ضعف الادارة الاقتصادية. ولكن من المعروف أن الفساد الاداري في أكثر هذه الاقطار لا يقل عن الفساد الاداري في نيجيريا. والمشكلة أن الايرادات المالية الكبيرة من النفط بدت بمثابة الغنيمة في وضع تخلخلت فيه حتى القيم المجتمعية، وكأنما الاقتطاع من هذه الغنيمة أمر مشروع. وإن كان هذا الاقتطاع قد ضلعت فيه مراكز القوة والنفوذ في القطاع العام، وكذلك القطاع الخاص، فإن ما دون هذه المراكز من القطاع العام ربما كان ضالعاً فيه، وذلك متى كانت المناصب في قنوات تمر منها هذه الايرادات، وتمر منها النفقات حتى ولو لم يكن النصيب من الاقتطاع مماثلاً لنصيب مراكز القوة والنفوذ في القطاعين من الاقتطاع. ومن المعروف أن الشركات والمكاتب الأجنبية كان لها نصيب من هذا الاقتطاع. والفساد الاداري عامل من بين عوامل متعددة تمثل فيها تبديد لقسط كبير من الموارد المالية من النفط. ومن بين العوامل الاخرى ضعف ادارة الاقتصاد الوطني، وعدم وجود إرادة جادة واستراتيجية مدروسة، وأولويات منتقاة تتوجه لها الموارد المالية لتحقيق أهداف محددة.

(٢) المصدر نفسه.

ولما كانت النظرة إلى النفط على أنه مُدرّ لايرادات وجاءت حقبة الطفرة النفطية، توهمت هذه الاقطار أنه مورد ميسور ومستمر، فغفلت أو تغافلت عن النظرة إلى النفط على أنه مورد آيل للنضوب وخاضع لعوامل خارجية وداخلية، وتقلبات اقتصادية وسياسية قبل أن تكون تقلبات عرض وطلب في السوق، وأنه يجب الاستفادة من الموارد المالية من النفط لتكوين الكيان الاقتصادي القوي الذي لا يعتمد على النفط اعتماداً كلياً أو شبه كلي، وانما يعتمد على مصادر أخرى للدخل إلى جانب اعتماده على النفط. ومن المعروف أن النفط، إلى جانب أنه يمكن الاستفادة من موارده في أصول انتاجية مستمرة العطاء، فإنه هو ذاته يمكن الاعتماد عليه، وعلى الغاز، في تطوير قاعدة صناعية قد تعتمد في البداية على الصناعات البتروكيميائية، ولكن تنطلق من هذه الصناعات إلى مجالات أخرى للصناعة الخفيفة وحتى الثقيلة.

ويبدو أن الانفاق على مشاريع البنية الأساسية لا يتم من منظور أنها وسيلة ومرتكز للاستفادة منها في المشاريع التنموية، وإنما من منظور أنها غاية في حد ذاتها وذات مردود سياسي ومعنوي كبيرين. ولهذا يكون الاتجاه نحو انشاء الطرق والجسور والموانىء والمطارات، وتحيط بافتتاحها هالة اعلامية كبيرة. وقد كانت هذه النظرة سائدة منذ وقت مبكر نسبياً في العديد من الاقطار العربية ودول العالم الثالث. ورغم مرور سنوات طويلة على عشرات التنمية، فإن هذه النظرة ما زالت سائدة وخصوصاً في أقطار المنطقة. وهذا السلوك يوضح أن التنمية لا تؤخذ مأخذاً جدياً(٣). ولما كان القرار السياسي هو العامل الرئيسي من بين العوامل التي تحدد مسار التنمية، فإن القرار السياسي في كثير من الأحيان يرتكز على اعتبارات سياسية أو اعتبارات ليست بالضرورة اقتصادية، ومن هنا فإن القرار السياسي قد يفرض الانفاق على مشاريع معينة قد لا تكون لها صلة بالتنمية. وعليه فإنه في حقبة الانحسار من الطفرة المالية من النفط قد يترتب على ذلك التخلي عن مشاريع أساسية أو أكثر أهمية، ذلك أن الموارد المالية المتاحة محدودة. وبالطبع فإنه في حقبة الطفرة النفطية بدت الموارد ميسورة لتلبية الحاجة الانفاقية على أي نوع من المشاريع، ولكن ظل التركيز على مشاريع البنية الأساسية، ولم يتوجه إلا قدر ضئيل في بعض هذه الاقطار إلى مشاريع قد يكون لها مردود إنتاجي، بينما توزع القسط الأكبر من الموارد بين الانفاق على مشاريع البنية الأساسية وعلى مظلة الرفاه الاجتماعي، وقنوات الاستثمار في الدول المتقدمة صناعياً، وبدد الفساد الاداري قدراً من الموارد المالية.

ولقد ركز نمط الانفاق في أقطار المنطقة خلال حقبة الطفرة النفطية على كم كبير من مشاريع البنية الاساسية. ولكن الانفاق على هذه المشاريع لم يركز على تلك

(٣) A. Waterston, *Development Planning* (Baltimore, Mad.: Johns Hopkins University Press, 1974), p.317.

المشاريع التي لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بالمجالات الانتاجية، إذ غلب الانفاق على مشاريع المباني والاسكان. كما أن نمط الانفاق إلى جانب تركيزه على ذلك الكم الكبير من مشاريع البنية الأساسية غلب عليه التوجه نحو الخدمات الاجتماعية والادارية والصرف الاغداقي، كذلك على النواحي الأمنية. وفي اطار هذه التركيبة الانفاقية لم يتوجه قدر مناسب من الموارد المالية نحو المجالات الانتاجية، وإن توجه بعض القدر في بعض هذه الاقطار نحو الصناعات البتروكيميائية. وليس ثمة شك في أن الصناعات البتروكيميائية يمكن أن تكون منطلقاً لامتداد القاعدة الصناعية اعتماداً على توطيد المعرفة التكنولوجية والتسويقية والادارية. ولكن يبدو أن مؤسسات الصناعات البتروكيميائية تعتمد اعتماداً يكاد يكون كلياً في بعض هذه الاقطار على الشركات الاجنبية في تشغيل منشآت الصناعات البتروكيميائية، وكذلك في التسويق والادارة. وان كان هناك في بعض الأحيان اعتماد محدود على الرصيد المحلي من المعرفة والخبرة، إلا أن الاعتماد الأكبر على الشركات الأجنبية لم يهيىء الفرصة المناسبة لتوطيد المعرفة التكنولوجية في هذا المجال، ناهيك عن امتدادها إلى مجالاتّ صناعية أخرى في سبيل تكوين قاعدة صناعية قوية. كما أن الصناعات البتروكيميائية تواجه منتوجاتها حواجز متعددة من الدول المتقدمة صناعياً. ويحاول العديد من هذه الدول فرض ضرائب ورسوم عالية على هذه المنتوجات حتى لا تكون في وضع تنافسي مع المنتوجات المحلية. ونظراً لضآلة الرصيد من المعرفة التسويقية، فإن هذه الاقطار لم تستطع في الغالب أن تنفذ إلى السوق العالمي الذي تهيمن على ساحته الدول المتقدمة صناعياً. ويبدو أن منتوجات هذه الصناعات تواجه إلى حد كبير المشكلة ذاتها التي يواجهها تسويق النفط. ولعل هذا يوضح أن استراتيجية الدول المتقدمة صناعياً لا تقف عند حد تقليل الاعتماد على النفط، ولكنها تشمل كذلك الهيمنة من ناحية على هذه الصناعات من خلال الشركات التي تشرف على تشغيل وربما ادارة منشآت الصناعات البتروكيميائية، ومن ناحية أخرى عدم إتاحة الفرصة لتوطيد المعرفة التكنولوجية والتسويقية والادارية، وكذلك تأطير دور هذه الصناعات بحيث لا تمتد إلى مجالات أخرى لتكوين قاعدة اقتصادية قوية. ومن المفروض أن تدرك هذه الاقطار استراتيجية الدول المتقدمة صناعياً، وتضع استراتيجية مدروسة ترسخ مبدأ توطين المعرفة التكنولوجية، وكذلك التسويقية والادارية اعتماداً على القدرات المواطنة إلى حد كبير، وكسر حلقة التبعية في هذا المجال حتى يمكن أن تكون هذه الصناعات منطلقاً لامتداد المعرفة التكنولوجية والتسويقية والادارية إلى مجالات صناعية أخرى تكون محصلتها قاعدة صناعية قوية معتمدة إلى حد كبير على القدرات المواطنة. وليس ثمة شك في أن ذلك يساهم في تنويع مصادر الدخل، ويقلل من الاعتماد الكلي أو شبه الكلي على النفط.

لقد تبين من تجارب العديد من دول العالم الثالث أن العقبة الرئيسية سياسية وليست اقتصادية(٤). ولعل اليابان في القرن الماضي كانت أقل موارد من العديد من الدول، وتمكنت من تحقيق التنمية، وأصبحت من الدول المتقدمة صناعياً، وذلك نتيجة إرادة سياسية جادة وملتزمة. وحتى في هذا القرن فإن بعض الدول كالصين وروسيا تمكنت من تحقيق أهداف رئيسية للتنمية للسبب نفسه(٥). أما في العديد من دول العالم الثالث، فإن القيادات السياسية تتحدث كثيراً عن اهتمامها بالتنمية، ولكن دون التزام بتطبيق ذلك. ويطرح واترسون سؤالاً مازال مطروحاً حتى الآن، وهو أنه كيف يمكن جعل القيادات السياسية ذات إرادة جادة وملتزمة بالتنمية الفعلية؟(٦) ولكنه لم يضع إجابة عن مثل هذا السؤال. وهناك الكثير من التنظير حول أهمية المشاركة المجتمعية الفعالة. ولكن يظل السؤال نفسه مطروحاً، وهو كيف يمكن أن تكون هناك مشاركة مجتمعية في ظل الاستئثار الفردي باتخاذ القرار؟

وليس ثمة شك في أن الفساد الاداري سبب رئيسي من أسباب تبديد الموارد المالية المحددة في أكثر دول العالم الثالث. والفساد الاداري يتجاوز النطاق الاداري، وربما غلب التركيز على الفساد الاداري لان الادارة الحكومية هي الموكل إليها تطبيق خطط أو برامج التنمية، وهي التي تمر من قنواتها الموارد المالية. بينما قد يكون مثل هذا الفساد موجوداً على مستوى السلطة السياسية، وقد يكون موجوداً في القطاع الخاص. ورغم التغني في العديد من دول العالم الثالث بأهمية الاصلاح الاداري، فإن نقطة البداية في أي إصلاح إداري هي القضاء على الفساد الاداري. ويبدو أن الفساد الاداري يزداد انتشاره، ولا يقف ضرره عند حد تبديد الموارد المالية المحدودة، ولكنه يساعد على التوجه الانفاقي المغلوط وعلى التوجه الاستثماري المغلوط أيضاً للاستفادة بقدر أكبر من الموارد التي تخصص لذلك. ولا يبدو أن هناك الرغبة الجادة للقضاء على الفساد الاداري بمفهومه الراسخ، ذلك أن السلطة السياسية في الغالب ضالعة فيه ومستفيدة منه، وكذلك القيادات الادارية، وربما ما دون القيادات الادارية، إضافة إلى القطاع الخاص الذي يعتمد في العديد من هذه الدول اعتماداً كبيراً على القطاع العام. ومن المفروض أن تكون السلطة السياسية وكذلك القيادات الادارية بمثابة القدوة في البعد حتى عن شبهات الفساد الاداري، وأن تكون هناك الرغبة الجادة والملتزمة الهادفة إلى القضاء على الفساد الاداري. ذلك أنه من غير الممكن القضاء على الفساد الاداري في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة على المستويات الادارية

---

(٤) المصدر نفسه، ص ٣٣٩.

(٥) المصدر نفسه، ص ٣٤١.

(٦) المصدر نفسه، ص ٣٤١.

المختلفة طالما ظلت السلطة السياسية والقيادات الادارية ذاتها ضالعة في الفساد الاداري، وبالطبع لا توجد لديها الرغبة الجادة الملتزمة بالقضاء على الفساد الاداري. ويبدو أن النظرة إلى المال العام إجمالاً هي نظرة غير ملتزمة بالحرص عليه كمال عام. وأصبحت القضية هي قضية الاستفادة الفردية قدر الامكان من هذا المال العام في ظل انحسار للقيم الانضباطية، وعدم وجود القدوة واستئثار السلطة السياسية والقيادات الادارية بقسط غير يسير من المال العام. ومن المعروف أن الموارد المالية في العديد من دول العالم الثالث هي موارد محدودة جداً. وهذه المواردبيدد الفساد الاداري قسطاً منها، ويساعد الفساد الاداري على توجيه قسط منها في برامج ومشروعات معينة حتى يظل الفساد الاداري مستأثراً بنصيب من هذه الموارد. وحتى لو لم يكن الفساد الاداري السبب الرئيسي في الأوضاع الاقتصادية المتدهورة في العديد من دول العالم الثالث ووقوعها في مأزق الديون الخارجية وذيولها، وكذلك وقوعها في مصيدة التبعية، فإن الفساد الاداري يظل سبباً رئيسياً وراء كل ذلك.

وفي أقطار المنطقة فإن الفساد الاداري تعاظم مع تعاظم الموارد المالية في حقبة الطفرة النفطية. ويبدو أن الفساد الاداري بعد أن أصبح منتشراً في مختلف المستويات تقريباً، لم ينحسر مع انحسار الموارد المالية من النفط، إذ ما زال حجم الانفاق كبيراً، وما زال هذا الانفاق يغلب عليه التوجه الاستهلاكي، كما أن القدر الموجه للاستثمار موجه في كثير من الأحيان إلى مشاريع وبرامج ربما كان للفساد الاداري دوره في توجهه نحو تلك المشاريع والبرامج. ولهذا فإن الفساد الاداري يستأثر بقسط من الموارد المالية، ويساهم في التوجه الانفاقي المغلوط وكذلك التوجه الاستثماري المغلوط أيضاً. وقد سبقت الاشارة إلى الاعتماد الكبير على الشركات والمكاتب الاجنبية التي تسعى للحصول على أكبر قدر من المكاسب، فإن الفساد الاداري يتغلغل أيضاً في سعيها وتنال الجهات صانعة القرار نصيبها من الانفاق المتدفق على العديد من المشاريع والبرامج. كما أن القطاع الخاص المعتمد اعتماداً كبيراً على عقود ومناقصات القطاع العام يتغلغل الفساد الاداري إلى حد كبير في تعامله مع القطاع العام للحصول على العقود والمناقصات. ولا يقف الفساد الاداري عند الجهات صاحبة القرار، ولكنه ينتشر على مختلف المستويات والافراد العاملين في القطاع العام الذين لهم صلة مباشرة بتلك المشاريع والبرامج والعقود والمناقصات.

ان الانخفاض النسبي في الطلب العالمي على النفط، والزيادة النسبية في الامدادات النفطية من خارج دول منظمة الاوبك، همّشا إلى حد كبير من دور منظمة الاوبك في تقرير الاسعار. ويبدو أن اتجاه الاسعار سيتحدد بصورة أساسية عند نقطة قريبة من التكلفة الحدية للانتاج. ومن المعروف أن اتجاه عدد من الدول المتقدمة

صناعياً إلى الاعتماد على الفحم، أو الغاز لتوليد الطاقة، ضمن اطار استراتيجيتها لتخفيض اعتمادها على النفط، قد يتغير نسبياً في حال انخفاض أسعار النفط. غير أنه ليس من الضروري أن يكون ذلك التغير كبيراً نظراً لاعتبارات متعددة من بينها أن هناك تطويراً للاعتماد على الفحم في بعض هذه الدول، كما أن انخفاض أسعار النفط قد يؤدي إلى انخفاض في أسعار الفحم بحيث يقلل ذلك كثيراً من الاتجاه نحو الاعتماد على النفط حتى في حالة انخفاض أسعاره. هذا إضافة إلى أن بعض الدول المتقدمة صناعياً قد تتجه إلى فرض ضرائب عالية ورسوم جمركية مرتفعة على النفط المستورد بحيث تظل أسعاره في الداخل عالية نسبياً. ومثل هذا الاتجاه غير مستبعد في اطار الاستراتيجية لاستمرار تقليل الاعتماد على النفط، وكذلك في اطار اتجاه هذه الدول إلى الحصول على إيرادات أكبر لتقليل العجز في ميزانياتها. وتقدر بعض التقارير أنه في حال انخفاض أسعار النفط، فإن هناك فرصة لزيادة الطلب تتراوح بين ٣ مليارات برميل يومياً إلى ٥ مليارات برميل يومياً في الأمد المتوسط. هذا إن لم تفرض ضرائب عالية ورسوم جمركية مرتفعة على النفط المستورد في بعض الدول المتقدمة صناعياً. ذلك أنه ان فرضت مثل تلك الضرائب والرسوم فإن الزيادة قد تتراوح بين ٢ ـ ٣ ملايين برميل يومياً. وهناك عدة احتمالات رغم أن التقديرات المشار إليها مرتكزة على افتراضات معينة. وهناك متغيرات عديدة تجعل التقدير مستحيلاً من أبرزها: نسبة الارتفاع في الضرائب والرسوم الجمركية على النفط المستورد، ومتغيرات سياسية واقتصادية محلية وخارجية. والاحتمالات التي يشير إليها بعض الاقتصاديين تدور في المحاور التالية[٧]:

١ ـ ان تخفيض أسعار النفط سيكون مكلفاً بالنسبة إلى دول منظمة الأوبك نتيجة الانخفاض في الموارد المالية من النفط، والتي لا تفيد الزيادة النسبية في الانتاج والتصدير من وضعها كثيراً.

٢ ـ إن رفع الاسعار إلى ما بين ٢٢ ـ ٢٥ دولاراً للبرميل لا يبدو مقبولاً، لأنه لا يتفادى مشكلة الانخفاض في الموارد المالية من النفط، ويقلل الفرصة لزيادة الطلب.

٣ ـ إن الاتجاه إلى زيادة الانتاج سواء من دول منظمة الأوبك، أم من الدول المصدرة من خارج المنظمة، يعني انخفاضاً في الأسعار، وبالتالي انخفاضاً في الموارد المالية من النفط لا تقلل من مقداره الزيادة النسبية في الطلب على النفط.

وارتفاع الاسعار في حقبة الطفرة النفطية ليس السبب الرئيسي وراء انخفاض

(٧) أنظر: Oxford Institute for Energy Studies, *The Impact of Low Oil Prices on Demand, Supplies and the Petroleum Industry* (1986).

الطلب العالمي على النفط، ولكنه كان من بين الاسباب الرئيسية التي رسخت استراتيجية تقليل الاعتماد على النفط في الدول المتقدمة صناعياً، ومحاولة زيادة الاعتماد على البدائل كالغاز والفحم والطاقة النووية. ثم إن الزيادة في الامدادات النفطية من خارج دول منظمة الاوبك كانت من بين الاسباب الرئيسية التي قللت الاعتماد على الامدادات النفطية من دول منظمة الاوبك، وفي الوقت نفسه أغرقت السوق بفائض نفطي تمثل فيه زيادة العرض على الطلب، الأمر الذي ساهم في انخفاض الاسعار. ولهذا فإن الامدادات النفطية من دول منظمة الأوبك انخفضت بنسبة ٤٥ بالمائة ما بين عام ١٩٧٩ وعام ١٩٨٥[٨]. كما أن سوق النفط أصبح مجالاً للمضاربات السعرية، وأصبحت هناك أطراف متعددة من جانب العرض وجانب الطلب في هذه السوق، وتشمل هذه الاطراف شركات النفط الوطنية، وكذلك الشركات الأجنبية الكبيرة والصغيرة التي تتاجر في مجال النفط، وكذلك شركات المصافي إضافة إلى عدد غير قليل من المكاتب التجارية والتجار المضاربين في سوق النفط. ومن ثم فإنه لم تعد هناك جهة واحدة في إمكانها السيطرة على إنتاج النفط وأسعاره، وأصبح دور منظمة الأوبك غير فعال وهامشياً إلى حد كبير، خصوصاً وأنه لم تكن هناك منذ البداية استراتيجية مدروسة للمنظمة، وربما توهمت خلال حقبة الطفرة النفطية وحتى منذ بروز الشركات الوطنية أن بيدها مقاليد الامور، بينما كانت تلك الحقبة تحمل في أحشائها جذور المأزق الذي أصبحت تواجهه منظمة الأوبك والدول الاعضاء فيها على وجه الخصوص. وليس من المستبعد أن يكون ارتفاع الاسعار وارتفاع العائدات المالية من النفط خلال حقبة الطفرة النفطية جزءاً من استراتيجية لوكالة الطاقة الدولية، أو للدول الأعضاء فيها لتحقيق أهداف معينة من أبرزها: تقليص دور منظمة الاوبك، وتقليل الاعتماد على الامدادات النفطية من الدول الاعضاء في منظمة الاوبك، وكذلك ترسيخ التوجه نحو تقليل الاعتماد على النفط بصورة عامة، وزيادة الاعتماد على البدائل كالغاز والفحم والطاقة النووية، وزيادة ترشيد استهلاك الطاقة. وفي الوقت الذي تمكنت فيه وكالة الطاقة الدولية والدول الاعضاء فيها من تحقيق هذه الاهداف كانت منظمة الأوبك والدول الأعضاء فيها قد وقعت في المأزق.

ويبدو أنه لن يكون هناك استقرار في أسعار النفط طالما ظلت السوق خاضعة للمضاربات التي تدخل فيها أطراف متعددة، وطالما ظلت الدول المنتجة للنفط من بين دول العالم الثالث اجمالاً غير قادرة على الالتزام بضوابط انتاجية، وستنخفض أسعار النفط إلى حد قريب من التكلفة الانتاجية الحدّية، وتتأرجح الاسعار حول هذا الحد. وليس ثمة شك في أن سوق النفط تمثلت فيها الفوضى والتخبط واستغلال

(٨) المصدر نفسه، ص ٢.

الـدول المتقدمـة صناعيـاً لهذا الـوضع . ولهـذا فإن عـلى الدول المنتجـة للنفط ، من بـين دول العـالم الثالث، أن تتعـاون في سبيل استقـرار أسعار النفط، وإن كـانت وجهـة النـظر الغالبة أنه لو كان هناك استقرار فإن أسعار النفط ستظل منخفضـة وقريبـة من التكلفة الانتاجية الحدية. غير أنه من المعروف أن العرض الكبير من الانتاج النفـطي لن يظل كما هو حين ينضب النفط من عدد من الدول ذات الاحتيـاط النفطي الضئيل نسبياً، ويبقى النفط في دول محدودة ذات احتيـاط نفـطي كبير، ومن بينهـا بعض أقـطار المنطقة .

وليس ثمة شك في أن وكالة الطاقة الدولية لها دور استراتيجي في اقتراح ووضع السياسات ومتابعة تطبيقها في الـدول الاعضاء، وقـد استفادت كثيراً من ضعف الدور الاسـتراتيجي لمنظمـة الأوبك. ومـع أن عدداً من المهتمـين بهذه القضـايـا في الغـرب يقللون من الدور الاستراتيجي لوكالة الطاقة الدولية، ويؤكدون على أن دورها أعـطي حجماً أكبر من حجمه، فإنهم يشـيرون إلى أن الولايـات المتحدة الامـريكية عـلى وجه الخصـوص هي صاحبـة الدور الـرئيسي في التـوجـه نحـو تقليـل الاعتـماد عـلى النفط بـالتعاون والتنسيق مـع الدول الاعضـاء في وكالـة الطاقـة الدوليـة. ومن المعروف أن الولايات المتحدة لها الدور الرئيسي في هـذا التوجـه. ولكن معظم الـدول الاعضاء في وكالة الطاقة الـدولية إن لم يكن كلهـا لديهـا التوجـه ذاته. ولهـذا فإن الهـدف واحد، وتسعى هذه الدول إلى تحقيقه بكل الوسائل. ونظراً لأن الهـدف واحد، ويـوجد وعي وإدراك لأهميـة هـذا الهـدف، وتقص للوسـائـل الكفيلة بتحقيقـه، فـإنـه لا تـوجـد التناقضات التي تعتور منظمة الاوبك، رغم أن هـذه المنظمـة من المفروض أن يكـون هدفها محدداً، وتتجاوز عن التناقضات الهامشية في سبيل تحقيق ذلك الهـدف. ويركـز بعض الاقتصاديين في الغرب على أن منظمة الاوبك ليست قويـة وفعالـة، وان بدا في حقبة الطفرة النفطية، أو حتى منذ بدء سياسـةالمشاركة في شركات النفط أو تحويلها إلى شركات وطنية، أن منظمة الاوبـك قويـة وفعالـة، فمن المعروف أن منـظمة الاوبـك تضم عدداً من الدول الضعيفة اقتصادياً وسياسياً ودفاعياً، وأنه طالما كانت هذه الدول كذلك فإن المنظمة لن تكون قوية وفعالة. وتجدر الاشارة إلى أن منظمة الاوبـك يمكن أن تكون قويـة وفعالـة لو اعتمـدت على استراتيجيـة مـدروسة لتحقيق أهـداف محددة واضحة، ولو تجاوزت عن التناقضات الهامشيـة في سبيل الـوصول إلى تلك الاهـداف التي تتمثل فيها المصلحـة العليا للدول الاعضـاء فيها. كـما تجدر الاشـارة إلى أن هذه الدول من المفروض ألا تظل ضعيفة اقتصادياً وسياسياً ودفاعياً، وذلك بامتلاك ناصيـة الارادة الجادة والملتزمة لتكوين الكيان القوي اقتصاديـاً وسياسيـاً ودفاعيـاً، وليس ذلك من قبيل المستحيل. فالموارد المالية التي تدفقت على هذه الدول ومن بينهـا بعض أقطار

المنطقة من الممكن توجيهها الوجهة السليمة التي تعتمد على استراتيجية مدروسة، تسندها ارادة جادة وملتزمة، وتطبيق للوسائل والاساليب الكفؤة والفعالة لتحقيق أهداف تلك الاستراتيجية. ومن المعروف أن هذه الدول، ومن بينها أقطار المنطقة، كان من الواجب عليها أن توجه القدر الأكبر من مواردها المالية نحو أصول انتاجية ذات عطاء مستمر، وقاعدة اقتصادية قوية، وكسر التبعية بجميع أشكالها اعتماداً على قدرتها الذاتية. وبالنسبة إلى هذه الاقطار، حتى في أعقاب حقبة الطفرة النفطية التي تبدت فيها الموارد المالية متعاظمة ومتدفقة بطريقة عشوائية أو شبه عشوائية، ورغم ان الانفاق على مشاريع البنية الاساسية يعتبر مرتكزاً من بين مرتكزات عديدة لأي انطلاقة اقتصادية، فإن البذخ في الانفاق على هذه المشاريع، والاهتمام بها باعتبارها غاية بحد ذاتها ومظهراً دعائياً وسياسياً، يجعلان أكثر هذه المشاريع جزءاً من مظلة الرفاه الاجتماعي، وليس مرتكزاً لانطلاقة اقتصادية قوية.

ان من أهم التحديات التي تواجه هذا المورد كما تواجه هذه الاقطار هو الاستراتيجية المدروسة للدول المتقدمة صناعياً للهيمنة على النفط وأسعاره. ومن الملفت للنظر أن أقطار المنطقة على وجه الخصوص، والدول الاعضاء في منظمة الأوبك لم تتبن استراتيجية مدروسة متكافئة في الوقت المناسب، ولم تتخذ موقفاً موحداً من الناحية الفعلية وان بدا في وقت متأخر أنها حاولت تحديد حصص الانتاج، وبالتالي سقف الانتاج في اطار الطلب العالمي على النفط. ولم يعد الامر كونه شكلياً. ذلك أن العديد من الدول الاعضاء في منظمة الاوبك تجاوزت حصص الانتاج المقررة، وربما تخلت عن السعر المعلن المتفق عليه. ومن المعروف أن المسألة المحورية ليست مسألة الحصول على المردود المناسب، وإنما الاستفادة المثلى من ذلك المردود. ومن نافلة القول التأكيد على أنه لم تكن هناك الاستفادة المرجوة في تكوين القاعدة الاقتصادية القادرة على العطاء الذاتي المستمر، وكذلك إيجاد الكيان القوي ليس اقتصادياً فحسب ولكن سياسياً واجتماعياً وعسكرياً أيضاً. ذلك الكيان الذي يمكن أن يتمثل فيه تطلع هذه الاقطار إلى التنمية الشاملة، كما تتمثل فيه القدرة الذاتية لهذه الاقطار التي تمكنها من الهيمنة على مقدراتها والحفاظ على سيادتها. ولقد كان للحرب العراقية الايرانية مضاعفات متعددة من أهمها: ركون عدد من أقطار المنطقة إلى حماية الدول الكبرى وخصوصاً بالنسبة إلى ناقلات النفط في ظل ما سمي بحرب الناقلات، وأصبح البعض من هذه الاقطار مهدداً. ولعل الدول الكبرى التي تم الركون إليها استفادت عدة فوائد، فهي من ناحية أصبح لها حق مباشر في الهيمنة حتى على سيادة المنطقة، ومن ناحية أخرى فإن لها مصالح في نسياب النفط من هذه الاقطار اليها. وعلاوة على كل ذلك فإنها تتقاضى مقابلاً غير معلن، وربما كان كبيراً مقابل مظلة الحماية. وبالنسبة إلى منظمة الاوبك ذاتها فإنه اضافة إلى التناقضات التي تعتورها

واختلاف القرارات عن الممارسات الفعلية، فإن الحرب العراقية الايرانية بعد تصعيدها خيمت على اجتماعات المنظمة، وكان ذلك ضغثاً على أبالة ليس بالنسبة إلى تناقضات منظمة الاوبك فحسب، ولكن بالنسبة إلى زيادة تبديد الموارد، وزيادة الركون إلى الدول الكبرى التي تتناقض مصالحها مع مصالح أبناء المنطقة بخصوص النفط، وبخصوص قضايا أكبر من ذلك تأتي في مقدمتها قضية فلسطين، وقضايا أخرى على صعيد الوطن العربي.

ولوكالة الطاقة الدولية دورها الفعال واستراتيجياتها في الحفاظ على مصالح الدول الأعضاء فيها. ومن المعروف أنها تضم عدداً من الدول المتقدمة صناعياً، ولا تعتورها التناقضات التي تعتور منظمة الاوبك. وهي تعمل في صمت، وتعقد اجتماعاتها دون ضجة دعائية. ولما كانت الولايات المتحدة على وجه الخصوص وغيرها من الدول الاعضاء في الوكالة لها التوجه نفسه نحو تقليل الاعتماد على النفط، فإن مهمة وكالة الطاقة الدولية ليست صعبة. ومما سهل هذه المهمة أيضاً أنه لا توجد استراتيجية مدروسة لمنظمة الأوبك، أو لأي دولة من الدول الاعضاء فيها. ولقد استطاعت وكالة الطاقة الدولية أن تخطط وتتابع تطبيق استراتيجياتها في الدول الاعضاء فيها. ورغم أن الوسائل والاساليب ليست بالضرورة متماثلة في كل هذه الدول، فإن التباين بينها هو تباين طفيف. ذلك أن بعضها لديه انتاج من الفحم أكثر من غيره. كما أن بعضها لديه بعض الانتاج النفطي، بينما ليس لدى البعض الآخر شيء من ذلك، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الغاز. غير أنه لما كان التوجه نحو تقليل الاعتماد على النفط توجهاً موحداً في هذه الدول، فإن كلاً منها يعتمد على رصيد من البدائل، إضافة إلى زيادة الاعتماد على الطاقة النووية. كما أن ترشيد الاستهلاك للطاقة إجمالاً جزء من الاستراتيجية الموحدة لهذه الدول.

ويؤكد بعض الاقتصاديين في الغرب أن انخفاض الاسعار ربما ينتج عنه مزيد من الاعتماد على النفط عوضاً عن الفحم على سبيل المثال، ولكن ليس من الضروري أن تكون مثل هذه الزيادة في حال انخفاض أسعار الفحم أيضاً. كما أنه في عدد من الدول المتقدمة صناعياً توجد اعتبارات سياسية واقتصادية، وكذلك اعتبارات تعاقدية محلية، إضافة إلى احتمال فرض ضرائب عالية ورسوم مرتفعة على النفط المستورد، وكل ذلك يقلل من فرصة زيادة الاعتماد على النفط، وبالتالي زيادة الطلب عليه زيادة ملموسة بسبب انخفاض أسعاره[٩].

ومن المعروف أن من أسباب قلة الاعتماد على نفط أقطار المنطقة بشكل خاص

---

(٩) أنظر: المصدر نفسه.

ودول منظمة الاوبك بشكل عام، هو زيادة الاعتماد على النفط من دول خارج منظمة الاوبك، ومزيد من التنقيب واستخراج النفط من حقول في بعض الدول المتقدمة صناعياً، وكذلك المزيد من ترشيد استهلاك الطاقة في هذه الدول إضافة إلى الاعتماد المتزايد على البدائل كالغاز والفحم والطاقة النووية. وقد أصبحت منظمة الأوبك مهمشة، وليس لها دور فعال بالنسبة إلى إنتاج النفط وأسعاره. كما أن محاولتها القيام بدور فعال في حقبة انحسار الطفرة النفطية لا تبدو محاولة جادة في مواجهة عوامل متعددة خارجية وداخلية، وكذلك في مواجهة استراتيجية الدول المتقدمة صناعياً. وليس معنى ذلك أن منظمة الأوبك لا يمكنها أن تكون قوية وفعالة. غير أن مثل هذا الأمر يقتضي توحيداً للجهود في إطار استراتيجية مدروسة ومحددة الاهداف، تسندها ارادة جادة وملتزمة، وتجاوز عن التناقضات الهامشية. كما أن مثل هذا الأمر يقتضي أن تسعى الدول الاعضاء إلى تكوين قوة اقتصادية وسياسية ودفاعية تستطيع بها كسر التبعية، وتحقيق أهداف التنمية الفعلية في كل منها، ولا يمكن أن يكون ذلك إلا لو وُجّه القدر الأكبر من الموارد المالية وجهة سليمة نحو بناء القوة الاقتصادية والسياسية والدفاعية. وفي كل الأحوال فإن على هذه الدول أن تتجه إلى تقليص مظلة الرفاه الاجتماعي، وتوجيه القدر الأكبر من الموارد المالية نحو أصول انتاجية ذات عطاء مستمر، وتكوين قاعدة صناعية، والاتجاه اتجاهاً جدياً نحو توطين التكنولوجيا بما في ذلك التكنولوجيا الصناعية والدفاعية. وتقليص مظلة الرفاه الاجتماعي يعني قدراً من التقشف، وهو مطلوب ليس بسبب الانحسار في الموارد المالية النفطية فحسب، ولكن لان مظلة الرفاه الاجتماعي امتصت قدراً كبيراً من الانفاق، ثم ان الموارد المالية النفطية حتى لو زادت فلن تكون هذه الزيادة كبيرة، أو على الأقل لن تكون بالقدر الذي كان خلال حقبة الطفرة النفطية.

ومن الواضح أنه ضمن اطار نمط الانفاق الحالي سوف تزداد الفجوة بين الايرادات والمصروفات. وحين تتآكل الفوائض المالية النفطية، ستضطر أقطار المنطقة إلى سد الفجوة باللجوء إلى الاقتراض على النفط أو الديون الخارجية. والأمران كلاهما ليسا حلاً للمشكلة، إذ إن الاقتراض على النفط أشد ضرراً من الديون الخارجية. وعلى الرغم من أن الديون الخارجية كما هو واضح من تجارب العديد من دول العالم الثالث لها نتائجها السلبية المتعددة، فهي أسقطت العديد من هذه الدول في مأزق اضطرت فيه إلى مزيد من الاعتماد على الديون الخارجية لسداد بعض الديون الخارجية التي تراكمت من قبل، أو الفوائد التي ترتبت عليها دون أن يكون لدى هذه الدول الموارد المالية المحلية التي قد يوجه قدر مناسب منها للاستثمار في أصول انتاجية مستمرة العطاء، وقادرة على توليد مزيد من الدخل. بينما في أغلب الأحيان يظل نمط الانفاق السائد كما

هـو. ولم تحاول معـظم دول العالم الثـالث التي وقعت في هذا المـأزق أن تغير جـذريـاً تـركيبة الانفـاق فيها، بحيث بقي التـوجه الاستهـلاكي والاعتـماد عـلى الاستـيراد من الـدول المتقدمـة صناعيـاً بأسعـار مرتفعـة، كما انخفضت قيمـة صادراتهـا، وبـذلـك أصبحت هذه الدول في وضع اقتصادي وسياسي شائكين. وقد اضطر العديد من هذه الدول إلى إعادة جدولة الديون الخارجية وفـوائدهـا. وليس ذلك بـالحل السليم إن لم تغير جذرياً تركيبة الانفـاق، وتعيد بنـاء اقتصادهـا القومي عـلى ركائـز قويـة. وقد سبقت الاشارة إلى أن إعادة جدولة الديون الخارجية وفوائدها تتم في ظل شروط أكثر تعسفاً. ولهذا يتزايد العبء على الـدولة التي تلجـأ لمثل هـذا الحل. ومن المعـروف أنه ليس في إمكان الدول التي وقعت في هذا المأزق أن تمتنع عن سداد الديون الخارجية وفـوائدهـا المتراكمة، إذ لا تزال مضطرة إلى الاقتراض، ولا تزال الشروط التعسفية تزداد عليها. هذا من ناحيـة، ومن ناحيـة أخرى فـإنها تخضع لقيـود اقتصاديـة وسياسيـة متعددة لا يمكنها التغلب عليها طالما كان اقتصادها القومي ضعيفاً.

أما موضوع الاقتراض على النفط، فقد سبقت الاشارة إلى مخاطره. فهو احتلال أو مبرر للاحتلال. وتجدر الاشـارة أيضاً إلى أن الـديون عـلى مصر في عهد الخـديوي اسماعيل كانت مائة مليون جنيه، تم التوقيع على أنها كـذلك بينـما المستلم يتراوح بـين ٦٠ ـ ٦٥ مليون جنيه. وقـد اتخذ ذلـك ذريعة لـلاحتلال. وإذا كـان من المعروف أن الاستعمار في تلك الفترة كان يبسط هيمنته المباشرة بالنمط التقليدي، فإن الاستعمار ما زال يبسط هيمنتـه المباشرة أو غـير المباشرة، ولكن خـارج اطار النمط التقليـدي عـلى العديد من دول العالم الثالث، بما في ذلك العديد من الاقطار العربيـة. ذلك أن هـذه الدول والاقطار ضعيفة اقتصادياً وسياسياً ودفاعيـاً، وهي مثقلة بالقـروض الخارجيـة، وبـالشروط الاقتصـاديـة والسيـاسيـة. وهي تـركن في كثـير من الأحيـان إلى القـوى الاجنبية، وليس لديها القدرة الدفاعية الذاتية. وهذا بطبيعة الحـال يفرض التبعيـة على هذه الدول والاقطار، وهي (التبعية) ليست بعيدة عن الاستعمار في نمطه التقليدي من حيث تحقيق أهدافه في الهيمنة على هـذه الدول والاقـطار. وبالنسبـة إلى الاقتراض على النفط، فإنه ليس من المستبعد أن يكون ذريعة للاحتـلال، إن لم يمثل احتـلالاً جزئيـاً من البداية حتى في اطار النمط التقليدي للاستعمار.

ويعترف بعض الاقتصاديين في الغرب[١٠] بأنه تـوجد اقـتراحات حـول موضـوع رهن النفط، وإن كانوا يؤكـدون على أنها اقـتراحات مـا زالت في البدايـة. وليس ثمة شك في أن مثل هذه الاقتراحات وإن كانت ما زالت في البداية، إلّا أنها مرتكـزة على

---

(١٠) مناقشات مع عدد من المهتمين بقضايا النفط في بعض جامعات الغرب.

استراتيجية ذات أهداف محددة. وطرح مثل هـذه الاقتراحات في حقبة الانحسار في الموارد النفطية، وتآكل الفوائض المالية المستثمرة في الخارج، وبروز الارتباك في مواجهة الاحتياج الانفاقي الذي يُنظر إليه على أنه عجز، تمثل استغلالاً لنقطة ضعف في الوقت المناسب. ويستطرد هؤلاء الاقتصاديون في التأكيد على أن الاعتماد على النفط ليس كبيراً، أو سيتقلص إلى حد كبير في ظل الاستراتيجية الموحدة للدول الاعضاء في وكالة الطاقة الدولية والتي ترتكز على عدة مرتكزات، من بينها المزيد من الاعتماد على البدائل، وكذلك المزيد من ترشيد استهلاك الطاقة. وعلى الرغم من انخفاض أسعار النفط، فإن هذا الانخفاض قد لا تكون له نتائج ملموسة في تقليل الاعتماد على البدائل، نظراً لاعتبارات سياسية واقتصادية، وكذلك اعتبارات تعاقدية محلية. ولعل السبب وراء ذلك كله انضباط الاستراتيجية التي تطبقها هذه الدول بتقليل الاعتماد على النفط.

ويعتبر بعض الاقتصاديين في الغرب(١١) أن موضوع الاقتراض على النفط، أو رهن النفط، ليس اقتراحاً جديداً في مضمونه، وأن هناك عدداً من دول العالم الثالث، وعلى وجه الخصوص تلك التي وقعت في مأزق الديون الخارجية، تخضع لضغوط للاشتراك في أصول مؤسساتها الوطنية وتصبح الدول المقرضة ـ وهي الدول المتقدمة صناعياً ـ في وضع تهيمن فيه على اقتصاد الدول المقترضة، وتحاول أن تسترد الكثير من مستحقاتها. ويبرر هؤلاء الاقتصاديون ذلك على أنه وسيلة من الوسائل التي يتم اللجوء إليها في بعض الأحيان حين تعجز الدول المقترضة عن سداد الديون الخارجية وفوائدها المتراكمة، وأن مثل هذه الوسيلة قد تكون ضرورية لاسترداد قسط كبير من المستحقات. ولذلك فإن موضوع الاشتراك في امتلاك قدر من الاحتياط النفطي مقابل تسهيلات مالية لتقليص الفجوة بين الايرادات والمصروفات في اطار المنطقة هو أيضاً وسيلة لضمان استرداد تلك التسهيلات المالية. ولكن الأمر ليس بهذه السطحية. إذ إن الدول المتقدمة صناعياً ساعدت على تفاقم أزمة الديون الخارجية. ووجد العديد من دول العالم الثالث الأمر ميسوراً للاقتراض، فانجرف فيه دون محاولة جادة لاصلاح تركيبة الانفاق، وكذلك اصلاح ادارة الاقتصاد الوطني اجمالا. ورغم أن بعض المؤسسات المقرضة، ومن بينها البنك الدولي للانشاء والتعمير، أخذ يركز على أهمية إصلاح ادارة الاقتصاد الوطني في الدول التي تلجأ للاقتراض منه، فإن هذا التركيز جاء متأخراً من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن منظور البنك الدولي للانشاء والتعمير بالنسبة إلى إصلاح ادارة الاقتصاد الوطني لا يتعدى بعض الاجراءات التي قد تبدو ضرورية لذلك الاصلاح، مثل تخفيض الاستيراد وتقليص التوجه الاستهلاكي، ورفع

---

(١١) المصدر نفسه.

الاعانة عن السلع الضرورية، وكذلك تخفيض العملة. غير أن إصلاح ادارة الاقتصاد الوطني تشمل ما هو أكثر من ذلك. وتجدر الاشارة إلى أن الاجراءات التي أخذ يشترطها البنك الدولي أو غيره من المؤسسات المالية يعتمد نجاح تطبيقها على الدول المقترضة. مع أن الاقتراض من البنك الدولي للانشاء والتعمير وعدد من المؤسسات المالية الكبيرة في الدول المتقدمة صناعياً يخضع في جوهره لاعتبارات سياسية أكثر مما يخضع لاعتبارات اقتصادية. ولهذا فقد لا يخرج التركيز على بعض الاجراءات التي يشترط تطبيقها للحصول على القروض عن كونه مطلباً شكلياً في كثير من الأحيان.

وهناك بعض الاقتصاديين يركزون على أن أسعار النفط في كل الأحوال ستنخفض إلى نقطة قريبة من التكلفة الانتاجية الحدّية. وحتى لو كان هناك استقرار في أسعار النفط فإنه سيكون عند تلك النقطة. وحتى في حال تأرجح الاسعار، فإن هذا التأرجح لن يبتعد عن تلك النقطة. وتجدر الاشارة إلى أنه من الممكن تطوير أساليب ووسائل استخراج النفط، وتقليص التكاليف. وبذلك يكون هناك هامش للربح أفضل كثيراً من الوضع الحالي الذي ما زالت فيه أساليب ووسائل استخراج النفط غير مستفيدة استفادة كبيرة من التطورات التكنولوجية. مع أن الأمر لا يعتمد على ذلك فحسب، ولكن يعتمد أيضاً على تقليص التكاليف بالنسبة إلى المصافي والتسويق اعتماداً على وسائل وأساليب متطورة إدارياً وتكنولوجياً. وإذا كانت هذه القضية جزءاً من قضية أكبر هي توطين التكنولوجيا والارتقاء بمستوى الاداء الاداري، فإنه من المفروض أن ينصرف قدر كبير من الاهتمام إلى هذا الجانب. ولذلك فلا بد أن تكون شركات النفط الوطنية متمكنة انتاجياً وتسويقياً ارتكازاً على رصيد جيد من المعرفة التكنولوجية المتطورة والمعرفة التسويقية، وكذلك الخبرة الادارية الكفؤة والفعالة. ومن الملفت للنظر أن شركات النفط الوطنية ليست في كثير من الأحيان إلا واجهة للشركات الأجنبية التي ما زالت تؤدي الدور الذي كانت تؤديه قبل صدور قرارات المشاركة وتحويل الشركات العاملة إلى شركات وطنية. وحتى في الحالات التي تؤدي فيها الشركات الوطنية هذا الدور، فإنها شركات تفتقر في الغالب إلى الرصيد من المعرفة التكنولوجية والتسويقية، كما تفتقر إلى الرصيد من الخبرة الادارية الكفؤة.

ومن المعروف أن النفط سينضب خلال أمد غير طويل من عدد من الدول، بما فيها بعض الدول المتقدمة صناعياً، وأن الدول المتقدمة صناعياً تخطط لمواجهة الوضع الذي سيكون فيه عدد قليل من الدول ومن بينها بعض أقطار المنطقة ذات الاحتياط النفطي الكبير نسبياً تمثل مصدر الامدادات النفطية. ورغم أن التخطيط لمواجهة هذا الوضع يتضمن مزيداً من الاعتماد على البدائل كالغاز والفحم والطاقة النووية، كما

يتضمن مزيداً من ترشيد استهلاك الطاقة، فإنه تظل هناك حاجة للامدادات النفطية. ورغم أن بعض الاقتصاديين في الغرب يركزون على أنه يمكن الاعتماد على البدائل إلى حد كبير وأن الغاز على وجه الخصوص يمكن أن يكون بديلاً شبه كامل للنفط[١٢]، وأنه ربما يمكن الاستغناء عن النفط فإن الحاجة إلى النفط وان انخفضت نسبياً ستستمر. ولهذا فإن هؤلاء الاقتصاديين لا يترددون في الاشارة إلى أن الدول المتقدمة صناعياً لن تترك الدول ذات الاحتياط الكبير تهيمن على انتاج النفط وأسعاره. ويستطردون في التأكيد على أنه حتى بصرف النظر عن الاقتراحات التي بدأت تلوح بها بعض المؤسسات المالية، وشركات النفط في الدول المتقدمة صناعياً والمتمحورة حول تقديم تسهيلات مالية مقابل رهن النفط، فإن الدول ذات الاحتياط النفطي الكبير ومن بينها بعض أقطار المنطقة هي في أمس الحاجة إلى الدول المتقدمة صناعياً، ليس لاستيراد السلع والخدمات فحسب، ولكن لاستيراد الاسلحة أيضاً. كما أنها تمثل كيانات ضعيفة صناعياً وعسكرياً، وتعتمد على بعض الدول المتقدمة صناعياً اعتماداً كبيراً. كما أنها ضعيفة اقتصادياً، ومثل هذا الضعف من مختلف جوانبه يجعلها تركن إلى بعض الدول المتقدمة. ولهذا فليس من الضروري لكي تضمن الدول المتقدمة صناعياً استمرار امدادات النفط اليها من هذه الدول ذات الاحتياط النفطي الكبير أن يكون رهن النفط هو الضمان الوحيد لاستمرار هذه الامدادات. وبمعنى آخر فإن هذه الدول، ومن بينها أقطار المنطقة، تقع تحت مظلة التبعية بمختلف جوانبها. وهذه المظلة تركن إليها أقطار المنطقة إلى حد كبير. ولهذا فإن الدول المتقدمة صناعياً، حتى في حالة نضوب النفط من أكثر الدول، واحتياجها إلى بعض الامدادات النفطية من هذه الاقطار ذات الاحتياط النفطي الكبير، لا تخشى من توقف هذه الامدادات، لأن مظلة التبعية الممتدة تضمن لها تدفق هذه الامدادات. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الدول المتقدمة صناعياً هي المهيمنة على مسار الاقتصاد العالمي إلى حد كبير. وهي الدول التي في مقدورها أن تشتري النفط، وفي مقدورها ارتكازاً على مظلة التبعية وارتكازاً على هيمنتها على مسار الاقتصاد العالمي، أن تظل مسيطرة إلى حد كبير على انتاج النفط وأسعاره. ومن الواضح أن الدول المتخلفة، وان زادت نسبة استهلاكها للنفط، إلا أنها لا تزال نسبة ضئيلة. ثم إن هذه الدول وهي تعاني من أوضاع اقتصادية متردية تثقلها الديون الخارجية وذيولها لن يكون تدفق الامدادات النفطية اليها كبيراً. والاوضاع الاقتصادية المتردية في أكثر هذه الدول، والديون الخارجية المتراكمة عليها، وضعتها في موقف ضعيف على ساحة الاقتصاد العالمي التي تهيمن عليها الدول المتقدمة صناعياً. وقد سبقت الاشارة الى أن أكثر هذه الدول لم

(١٢) المصدر نفسه.

يحاول تكوين كيان اقتصادي قوي، واعتمد كثيراً على الاستيراد وعلى الديون الخارجية. وفي الوقت الذي ترفع فيه الدول المتقدمة صناعياً من أسعار سلعها التي تستوردها الدول المتخلفة، فإن صادرات هذه الدول على ساحة الاقتصاد العالمي التي تهيمن عليها الدول المتقدمة صناعياً تتقلص أسعارُها. الأمر الذي يضاعف من تردي أوضاعها الاقتصادية، ويزيد من تبعيتها، كما يضطرها إلى مزيد من اللجوء للديون الخارجية، وليس لديها الموارد المالية التي تمكنها من تسديد الديون الخارجية وذيولها، ومواجهة الاستيراد للسلع المرتفعة الاسعار، وتوجيه قدر من الموارد المالية لتكوين قاعدة انتاجية قادرة على العطاء الذاتي المستمر وتوليد موارد مالية اضافية.

ومجمل القول أن وجهة النظر التي يركز عليها بعض الاقتصاديين في الغرب هي أن الدول المتقدمة صناعياً لن تكون في مأزق حين ينضب النفط المتوافر في بعضها، وحين ينضب النفط من بعض الدول الأخرى، ويبقى النفط في عدد قليل من الدول ذات الاحتياط النفطي الكبير ومن بينها بعض أقطار المنطقة. وتتمحور وجهة النظر هذه حول تبعية هذه الاقطار، واعتمادها المتعاظم على الدول المتقدمة صناعياً. ولهذا فلن تكون هذه الاقطار في مركز قوة بالنسبة إلى إنتاج النفط وأسعاره، بل إن الدول المتقدمة صناعياً ستظل في مركز القوة رغم أن اعتمادها على النفط لن يكون كبيراً في ظل استراتيجيتها المرتكزة على المزيد من الاعتماد على البدائل كالغاز والفحم والطاقة النووية، وكذلك المرتكزة على المزيد من ترشيد استهلاك الطاقة. ووجهة النظر هذه تخالف وجهة النظر التي كانت سائدة إلى حد كبير، والتي تركز على أن عدداً قليلاً من الدول ذات الاحتياط النفطي الكبير ستكون هي المهيمنة على سوق النفط وانتاجه وأسعاره حين ينضب النفط من غيرها. وتجدر الاشارة إلى أن أقطار المنطقة ذات الاحتياط الكبير، مهما قل اعتماد الدول المتقدمة صناعياً على النفط، يمكن أن تكون المهيمنة على سوق النفط وانتاجه وأسعاره حين ينضب النفط من غيرها متى ما تمكنت من كسر التبعية والاعتماد على قدرتها الذاتية في جميع الجوانب الاقتصادية والسياسية والدفاعية وغيرها، ومتى ما رسخت الارادة الجادة لتحقيق ذلك وفق استراتيجية مدروسة.

خُلاصَـة

إن المالية العامة في أقطار المنطقة غير مستقرة على ركائز ثابتة أو شبه ثابتة. وليس ذلك من منطلق كون الايرادات فيها تعتمد اعتماداً كلياً، أو شبه كلي، على مصدر واحد هو العائدات المالية من النفط، فهناك العديد من دول العالم الثالث التي تعتمد إلى حد كبير على مصدر واحد لايراداتها: ولكن القضية بالنسبة إلى هذه الاقطار أن النفط لا يخضع فقط لعوامل العرض والطلب، وإنما يخضع للعديد من العوامل الخارجية والاطماع والمصالح الاجنبية بصورة يندر أن يكون فيها أي مصدر للايرادات، وان كان الاعتماد عليه كبيراً في أي دولة من دول العالم الثالث بمثل هذا الوضع. ولهذا فإن فهم طبيعة وضع النفط وما يحيط به يجب أن يكون المنطلق لتصحيح مسار التنمية في هذه الاقطار، وكذلك تصحيح المسار الانفاقي. ويقتضي الأمر البدء من نقطة البداية، وهو فهم طبيعة النفط وما يحيط به، وتكوين الارادة القوية وفق استراتيجيات وسياسات ترقى إلى مستوى الاستراتيجيات والسياسات المضادة. ومثل هذه الارادة القوية لايمكن أن تكون في ظل رسوخ التبعية وامتدادها، وفي ظل البحث عن أفضل الاسعار وزيادة الحصص المقررة سعياً للحصول على عائدات أكبر من النفط للحفاظ على المسار الانفاقي الاغداقي، أو سد العجز المالي أو تقليل الفجوة بين الايرادات العامة والنفقات العامة في ظل فهم قاصر للنفط لا يتجاوز اطار العرض والطلب في الاسواق العالمية. ولهذا كان وجود الارادة القوية هو منطلق البداية، ويلتحم معه السعي المكثف لوضع سياسات واستراتيجيات مدروسة، كما تلتحم معه الرغبة الجادة لتكوين كيان قوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً.

ولعل أقطار المنطقة ما زالت بعيدة إلى حد كبير عن محاولة فهم طبيعة النفط وما يحيط به، وما زالت تنظر إليه باعتباره مورداً ميسوراً لتمويل النفقات العامة، وأن

ارتفاع أسعار النفط أو انخفاضها هما نتيجة لعوامل العرض والطلب في الاسواق العالمية. ولهذا فإنها تعتبر انخفاض اسعار النفط وتقلص صادراتها منه مسألة وقتية، وأنه من الممكن الحفاظ على الزخم الانفاقي وسد الفجوة بين الايرادات والنفقات باللجوء إلى الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية، وأنه حين ترتفع الاسعار ويزداد حجم صادراتها من النفط يظل الانفاق الاغداقي في مساره نفسه، وتتراكم الفوائض النفطية مرة أخرى، ويستعيد قسط من هذه الفوائض مكانه في الاحتياط العام وكذلك الاستثمارات الخارجية. ومن الملفت للنظر أن تقلص العائدات المالية من النفط بسبب هذه النظرة القاصرة لم يغير من المفهوم للنفط وطبيعته وما يحيط به، ولم يغير كذلك من توجه الانفاق العام أو تركيبته. ولهذا فإن كل ما تم في أعقاب انحسار العائدات المالية من النفط كان محاولات غير مدروسة لرفع أسعاره واللجوء إلى الاحتياط العام والاستثمارات الخارجية، وعدداً من القرارات والاجراءات الشكلية بالنسبة إلى النفقات العامة، وهي قرارات واجراءات لا تغير من توجه هذه النفقات وتركيبتها، وإن ترتب عليها تقليص بعض أوجه الانفاق. وهذا التقليص في بعض أوجه الانفاق هو أيضاً ليس نتيجة دراسة لتغيير طبيعة التوجه الانفاقي. كما أن هذا التقليص في بعض أوجه الانفاق قد لا يكون بالضرورة شاملاً لهذه الأوجه الانفاقية في الاجهزة الحكومية المختلفة، وقد يكون المصروف الفعلي حتى بالنسبة إلى هذه الأوجه الانفاقية مختلفاً عن المبالغ المعتمدة لها أصلاً في الميزانية.

ويبدو أن انحسار العائدات المالية من النفط، رغم محاولات سد الفجوة بين الايرادات والنفقات، سواء باللجوء إلى الاحتياط العام أم الاستثمارات الخارجية، قد أوجد مزيداً من العشوائية في القرارات المتعلقة بالنفقات العامة، كما أوجد ارتباكاً في الصرف. وخلال حقبة الطفرة النفطية التي استثمرت إعلامياً، أبرزت الوسائل الاعلامية هذه الاقطار على أنها حققت أهداف التنمية، وأن ما تم انجازه وصل بهذه الاقطار إلى مصاف الدول المتقدمة أو قريباً من مصافها. ومع انحسار العائدات المالية من النفط وبعض الارتباك في الصرف، استمر استثمار الوسائل الاعلامية لكي يظل الفرد المهمش تحت مظلة الرفاه الاجتماعي مقتنعاً بأن كل الأمور ما زالت تسير في مسارها التنموي السليم، وأنه ما زال يتم العديد من الانجازات وإن تخلخلت مظلة الرفاه الاجتماعي قليلاً. وربما كان السبب الرئيسي وراء ذلك أن القيادات السياسية تتفادى أي ردة فعل على الساحة المجتمعية التي ألفت مظلة الرفاه الاجتماعي - وان كانت سقوف الثروة مرتفعة جداً عند شريحة مجتمعية محدودة وربما ما كانت هناك سقوف ثروة للقطاع الأكبر من المجتمع - ولهذا زاد استثمار الوسائل الاعلامية من ناحية وزاد المصروف على النواحي الأمنية. وليس ثمة شك في أن الأمن من بين

الركائز الاساسية للتنمية، ولكنه الأمن الذي لا يجهض الوعي ولا يمس الحد الأدنى من حقوق المواطنة.

ومن المعروف أن إيرادات هذه الاقطار ما زالت كبيرة نسبياً، ومن الممكن تقليص التوجه الانفاقي وتغيير مسار القسط الأكبر منه لتكوين القدرة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ولا ضير من تقليص مظلة الرفاه الاجتماعي مع اتاحة الفرصة لنمو الوعي المجتمعي لفهم أبعاد القضية فهماً واعياً، وللقيام بدور فعال ومشارك في تحمل بعض الاعباء والتكاليف، وفي التصدي لبعض الصعاب. ومردود ذلك إيجابي بدلاً من السلبيات العديدة التي أفرزتها على وجه الخصوص حقبة الطفرة النفطية وتوجهها الانفاقي الاغداقي الذي تمثل فيه إلى حد كبير الكثير من التبديد للموارد، وكذلك مظلة الرفاه الاجتماعي التي زادت تهميش المواطن تحتها، وزادت من اتكاليته المفرطة واعتماده على تلك المظلة، كما زادت من اللامبالاة وعدم الشعور بالانتماء الفعلي، وعدم الشعور بالمسؤولية، وعدم الحرص على المال العام، وعدم وجود الوعي بما في ذلك الوعي الاقتصادي الذي يحسن الاستفادة حتى من المال الخاص دون انغماس في الترف المظهري والكمالي أو حتى بعض ذلك الترف.

ان نقطة البداية في تحقيق التوجه التنموي المطلوب هي الاقتناع من قبل القيادات السياسية، ويكون هذا الاقتناع مرتكزاً على تصور واضح لاهميته وأهدافه، ومرتكزاً على إرادة جادة في وضع تنفرد فيه القيادات السياسية إلى حد كبير باتخاذ القرار. ويتفادى كثيرون من الذين يخوضون في أدبيات التنمية في هذه الاقطار وغيرها من الاقطار العربية في تفصيل هذه النقطة الاساسية، مع أنهم يركزون على أهمية القرار السياسي بصرف النظر عن مدى الوزن الذي يعطونه له، فقد يعتبره البعض المنطلق الوحيد، ويعتبره البعض الآخر أحد المنطلقات الرئيسية. والمعضلة هي كيف يمكن اقناع القيادات السياسية بأهمية تصحيح المسار التنموي، ذلك أن التفرد باتخاذ القرار هو السمة الغالبة ولا توجد إرادة مجتمعية متبلورة وواعية تؤدي دوراً فعالاً، ولم تمكّن القيادات السياسية انبثاق مثل هذه الارادة المجتمعية. ولقد كان في الكويت، في وقت من الأوقات، نمط من أنماط المشاركة في اتخاذ القرار ضمن تجربتها البرلمانية المتعثرة، غير أن وضع الكويت أصبح لا يختلف عن الوضع في أقطار المنطقة الأخرى. ولعله من المعروف أن التفرد باتخاذ القرار في أي دولة من الدول دون نمط من انماط المشاركة الفعالة يجعل من الصعب، بل من المستحيل المساهمة في ترشيد القرار. كما أن القيادات السياسية التي تستأثر بسلطة التفرد في اتخاذ القرار تتمتع بمثل هذا الاستئثار وتعتبر أي نمط من أنماط المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار تعدياً على حق من حقوقها، أو على الأقل أمراً غير مرغوب. وفي ظل التفرد باتخاذ القرار يزيد تهميش افراد المجتمع،

ويستحيل على المهمشين أن يكون لهم دور فعال ومشارك في المساهمة في ترشيد القرار. ومن ثم تبين حجم المعضلة، إذ غصت أدبيات التنمية بالتنظير حول أهمية المسار التنموي السليم ومرتكزاته ومنطلقاته، وتطرقت هذه الأدبيات أو أكثرها إلى أهمية القرار السياسي، غير أنها في أكثر الاحيان وقفت عند هذه النقطة دون تقصٍّ لكيفية ترشيد القرار من الناحية الفعلية، إذ إن ترشيد القرار السياسي من الناحية النظرية يمكن التطرق إلى مرتكزاته ومن أبرزها إرادة مجتمعية واعية وقادرة على المشاركة الفعالة. ولكن كيف يمكن أن تتبلور مثل هذه الارادة المجتمعية الواعية في وضع لا يُمَكِّن من تبلور هذه الارادة في أحسن الظروف، ولا يتيح أي انطلاقة مرشدة لبلورة هذه الارادة المجتمعية؟ وعليه فإن التنظير ميسور، ولكن ماذا يغني التنظير في مثل هذا الوضع إذ ان التركيز على أهمية المسار التنموي السليم وكذلك أهمية التصور الواضح والارادة الجادة لدى القيادات السياسية إضافة إلى أهمية وجود أولويات منتقاة واستراتيجية محددة الأهداف، وكذلك أهمية وجود القدرات الكفؤة والمؤهلة في القطاعين العام والخاص، وإدراك كل فرد في المجتمع لأهمية دوره وضرورة تحمله بعض أعباء التنمية والاستفادة من ثمارها في وضع يتم فيه الربط بين الجهد والمردود، وفي وضع يكون فيه ادراك من أفراد المجتمع لمضامين التنمية الفعلية ومسارها، أمر لا يوجد اختلاف كبير حوله.

ولذلك فإن الحديث عن أهمية الميزانية في اطار توجه تنموي سليم هو جزء من المعضلة الكبيرة، بل إنه جزء من جزء هو الاصلاح الاداري الذي يتضمن تطوير العديد من الأساليب والوسائل التي تساعد في الارتقاء بمستوى الاداء وبأقل التكاليف الممكنة سعياً إلى الأهداف المرجوة من التنمية الفعلية، كما تتضمن تكوين الرصيد الكفؤ والفعال من القدرات الادارية والتغيير الجذري والجوهري في تنظيم الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة وفي توجهها وسلوكياتها. ومن المعروف أن محاولات الاصلاح الاداري متعثرة، إذ لم ترتكز على رغبة جادة في الغالب لتحقيق مضامين الاصلاح الاداري وغاياته، وينطبق ذلك على بعض المحاولات لتحسين نمط الميزانية. وفي كلا الحالين فإن الامر كثيراً ما اقتصر على بعض التغييرات الشكلية الطفيفة التي ليس لها مردود يذكر بالنسبة إلى تغيير توجه وسلوكيات الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة وكذلك تغيير توجه الميزانية ومضامينها.

إن مبدأ الموازنة بين الدخل والانفاق ليس مبدأ جديداً. وهو ينطبق على الدولة والمؤسسة وحتى على الفرد، إذ من المعروف أن المنطق يقتضي أن يتصرف الفرد في حدود دخله. وليس ثمة شك في أن الانفاق على المتطلبات الاستهلاكية الضرورية أمر لا غنى عنه. فإن كان هناك فائض في الدخل، فإن الوعي في أبسط مضامينه يقتضي

أن لا يكـون هناك اسراف عـلى الامور الكـمالية، وأن يتـوجه قـدر من هـذا الفـائض للادخار والاستثمار. وبالنسبة إلى أي مؤسسة فإنها يجب أن تراعي تـطبيق هذا المبـدأ، ولا بد أن يكون المردود من محصلة أعمالها أكبر من حجم الانفاق. ومثل ذلك يجب أن يـراعى على مستـوى الدولـة. ورغم أن المبدأ ليس جـديداً في المـوازنـة بـين الـدخـل والانفاق، فإن الجديد هو التطور المستمر في أساليب هذه الموازنة، وذلك نتيجة تقديـر موضوعي للدخل، وتوجيه قدر منه للأوجـه الاستهلاكيـة الضرورية، واستثـمار القدر الاكبر للحصول على مردود أعلى. وهذه الدراسة خاصة بالميزانية على مستوى الدولـة. ومن المعـروف أنه في ظـل التطلع نحـو التنمية اتجهت دول العـالم الثالث اجمـالاً إلى التـوسـع في الانفاق. وكان المرجو من وراء هذا التوسع في الانفاق أن يكـون في قنوات تسـاهم في تحقيق أهداف التنمية. ولكن التوجه المغلوط في العديد من هذه الدول بـالنسبة إلى نمط الانفاق لم يساهم في تحقيق تلك الاهداف. وربما كـان قصور النـظرة الى التنمية، وعدم وجود الارادة الجادة الملتزمة وضعف مستـوى الأداء الاداري، وانعدام المشـاركة المجتمعية الفعالة من بين أهم الاسباب وراء عثرات محاولات التنمية. ولهـذا كان نمط الانفاق في كثير من الاحيان نمطاً لا ينسجم مع متطلبات التنمية الفعلية.

والميزانية وسيلة ضرورية ليس للموازنة بين الايرادات والنفقات فحسب، ولكن لتقدير الايرادات تقديراً موضوعياً من ناحية، وتحديد أوجه الانفاق المختلفة وتخصيص الايرادات لتوجيه الانفاق نحو أهداف محددة من ناحيـة ثانيـة. ولا يمكن لأي دولة أن تغفـل دور الميزانيـة كوسيلة، غير أن هذه الـوسيلة يجب أن تكون وسيلة كفؤة وفعـالـة للاستفادة المثلى من الموارد سعيـاً لتحقيق أهداف التنميـة الفعلية. ولا يمكن النـظر إلى اصلاح نمط الميزانية على أنه غاية في حد ذاته ما لم يكن مضمون التوجه الانفاقي سليماً في اطار ما تقتضيه أهداف التنمية. ولهذا فـإن هذه الـدراسة تـركّز عـلى الميزانيـة على أساس أنها وسيلة ضرورية لسلامة توجيه الايرادات، ولكنها تركّز على الميزانية في اطار مضامين ومتطلبات ومرتكزات التنمية الفعلية. ولعل الميزانية في العديـد من دول العالم الثـالث لا تخرج عن كـونها بيانـاً شكلياً يتضمن الايـرادات والنفقات، غـير أنها تبـدو منفصلة عن قضية التنمية التي يفترض أن تكون القضية الرئيسيـة. وربما كـان السبب وراء ذلك أن قضية التنميـة في كثير من الأحيـان ليست القضية الـرئيسية، ولهـذا فإن خطط التنمية قد تتضمن العديد من الأهداف التي تمثل تطلعـات وطموحـات. ولكن هذه الخطط قد لا تعدو أيضاً كونها بيانات شكلية في أكثر تلك الدول.

ولما كانت التنميـة الفعلية هي القضيـة الرئيسيـة، فإن الميـزانية يجب أن يكـون تـوجهها في اطـار تلك القضية وذلـك على محـك الممارسـات الذي يـبرز مدى سـلامـة الاهداف، وكذلـك سلامـة التصور، كـما يبرز مـدى وجود الارادة الجـادة الملتزمة من

عدمه. ورغم أن الدراسة تركز على الميزانية كوسيلة يجب أن تكون فعالة، فإن التنمية الفعلية تظل هي الغاية المنشودة. كما أن الدراسة وإن ركزت على الميزانية في أقطار الخليج العربية، فإن السبب وراء ذلك هو تعاظم الايرادات المالية النفطية التي أعطت فرصة ذهبية لهذه الاقطار لتوجيهها وجهة سليمة ضمن اطار أهداف التنمية الفعلية. صحيح أن الموارد المالية ليست وحدها كفيلة بتحقيق تلك الاهداف، إن لم يكن هناك اقتناع بقضية التنمية كقضية رئيسية، وتصور واضح لاهدافها والوسائل الضرورية لتحقيق تلك الاهداف، وكذلك الارادة الجادة الملتزمة والمشاركة المجتمعية الفعالة. ولهذا فإن اصلاح نمط الميزانية يجب أن يكون منطلقه سلامة التوجه الانفاقي في اطار التنمية الفعلية، ويبقي المضمون في هذا التوجه هو جوهر اصلاح الميزانية وإن كان تطوير نمط الميزانية أمراً مطلوباً، فذلك على أساس أن هذا التطوير يجعل هذه الوسيلة أكثر كفاءة وفعالية على محك الممارسة للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية الفعلية. ومن المعروف أن بعض المحاولات في عدد من هذه الاقطار وأقطار الوطن العربي تلمست الأخذ ببعض الأنماط المتطورة. غير أن المسألة في أكثر الأحيان لم تتجاوز المظهر الشكلي دون المضمون. ومع أن تعاظم الايرادات المالية في أقطار الخليج العربية محوره النفط، فإن الدراسة تعرضت له ضمن سياق اعتبار التنمية الفعلية هي القضية الرئيسية. وتجدر الاشارة إلى أن الدراسة مع تركيزها على هذه الاقطار، فإنها لم تغفل البعد العربي، ولا يمكن أبداً إغفاله إذ ان التنمية الفعلية لهذه الاقطار لا يمكن أن تكون إلاّ في إطار التلاحم العربي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً.

إن نقطة البداية للمسار السليم تحتاج إلى إرادة جادة ملتزمة، والقرار السياسي مهم وضروري، وان يكن صعباً. إلا أن المسألة تحتاج إلى ما هو أكثر من القرار السياسي، إذ تحتاج إلى التزام القيادات السياسية والادارية بما يقتضيه المسار التصحيحي من تقليص للانفاق البذخي والترفي، كما تحتاج إلى تعبئة مجتمعية لتقبل هذا المسار عن وعي وإدراك، وتحمل بعض الاعباء وتقليص التوجه الاستهلاكي أيضاً. ومعروف أن مثل ذلك قد لا يكون مقبولاً في البداية خصوصاً وأن القاعدة المجتمعية استمرأت التوجه الاستهلاكي غير المنضبط، كما استمرأت الاتكالية والاعتماد على الخدمات التي تقدم في كثير من الأحيان مجاناً. كما أن القيادات السياسية والادارية ذاتها استمرأت الانفاق البذخي والترفي، ومن الضروري أن تكون هذه القيادات قدوة في الأخذ بما يقتضيه المسار السليم والبعد عن الانفاق البذخي والترفي. ويتلازم مع ذلك تعبئة مجتمعية تقلل من التوجه الاستهلاكي عن وعي وإدراك. ومن المنتظر بالطبع أن يكون للنخبة المجتمعية دور في تنمية وترسيخ هذا الوعي والادراك.

وإذا كان من الصعب، وربما من المستحيل اقناع القيادات السياسية بما هي غير

مقتنعة به بذاتها، في ظل التفرد باتخاذ القرار، فإن النخبة المجتمعية الواعية من الممكن أن تبدأ بنفسها في تقليص توجهها الاستهلاكي، وتباشر بعد ذلك دوراً فعالاً في التوعية المجتمعية بالنسبة إلى تقليص التوجه الاستهلاكي في شتى مظاهره، ومنها الاعتماد المفرط على العمالة الوافدة المنزلية والخدمية، والانفاق الاغداقي على السلع الكمالية والترفية، والاتكالية على القطاع العام، والتوعية المجتمعية بقضية النفط، وكونه مورداً آيلاً للنضوب، وترسيخ الحرص على المال العام، وكذلك المال الخاص، وكذلك الحرص على مصلحة هذا الجيل والأجيال المقبلة. وليس ثمة شك في أن النخبة المجتمعية لن تجد السبيل ميسوراً لمثل هذه التوعية المجتمعية، بل لعل السبل في كثير من الأحيان تكون موصدة. ولكن الواجب الوطني حفاظاً على المصلحة العليا لهذه الاقطار يقتضي من النخبة المجتمعية الواعية أن تتصدى لكل الصعاب والعقبات، وإن لقيت في سبيل ذلك قدراً من العنت والعناء.

ومن المفروض، بالطبع أن يكون للقيادات الادارية ـ ومن بينها رصيد ينتمي إلى النخبة المجتمعية الواعية ـ دور فعال في ترشيد القرار أو المساهمة في ترشيد القرار، وكذلك المساهمة في تعديل المسار قدر الامكان. ونظراً لكونها قريبة من القيادات السياسية، فإنه يمكن أن يكون لها دور في تكوين اقتناع لدى القيادات السياسية بأهمية تعديل المسار على أساس أن التنمية الفعلية، بأبعادها المختلفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والادارية، حين تكون مرتكزة على مرتكزات سليمة يعضدها توجه تنموي قوي وإرادة جادة وأولويات منتقاة واستراتيجية مدروسة وأهداف محددة ووسائل كفؤة وفعالة لتحقيق تلك الاهداف، فإن نتائج ذلك كله ايجابية إلى أبعد الحدود وهي ترسخ كيان هذه الاقطار سياسياً واقتصادياً واجتماعياً بما يخدم مصلحتها العليا، وهذه المصلحة العليا تخدم المصلحة الحقيقية للقيادات السياسية كما تخدم المجتمع بأسره.

والمسألة في كل الأحوال هي مسألة وقت. ذلك أن الوعي المجتمعي لا بد وأن ينبثق مهما طال الوقت، ولا يعني الوعي المجتمعي بالضرورة مناهضة القيادات السياسية. ولهذا فإن القيادات السياسية الواعية يجب أن تفسح المجال أمام نمو الوعي المجتمعي. فهي مهما أوصدت السبل أمام نموه، فإنه سيفرض امتداده في وقت من الأوقات. غير أن القضية بالنسبة إلى هذه الاقطار بالذات أن الوقت ذاته يجب استثماره إلى أقصى حد ممكن، لأن المورد الذي ما زال يعتمد عليه كل شيء في هذه الاقطار آيل للنضوب. وهذا المورد على ما يبدو هو الذي يعطي القيادات السياسية القوة، ويعطيها الامكانية لنشر مظلة الرفاه الاجتماعي وتهميش المواطن تحت هذه المظلة وترسيخ اتكاليته واعتماده. فما الذي سيكون بعد نضوبه؟ إن القوة الحقيقية

للقيادات السياسية هي في بلورة ارادة مجتمعية، والاعتماد عليها كمصدر قوة حقيقية بدلاً من الانزلاق في التبعية بمختلف أشكالها، وضعف كيان هذه الاقطار في التصدي للاطماع وفي مواجهة التحديات. والمصلحة العليا للقيادات السياسية وللمجتمع بأسره هي في وجود كيان قوي اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً.

المَـراجـع

١ ـ العربية

كتب

براهيمي، عبدالحميد. **أبعاد الاندماج الاقتصادي واحتمالات المستقبل.** بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٠.

التنمية العربية، مخطوطة أعدت ضمن مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، [تحت النشر].

الحمصي، محمود. **خطط التنمية العربية واتجاهاتها التكاملية والتنافرية: دراسة للاتجاهات الانمائية في خطط التنمية العربية المعاصرة إزاء التكامل الاقتصادي العربي، ١٩٦٠ - ١٩٨٠.** بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٠.

السعدون، جاسم. **مناخ الأزمة وأزمة المناخ.** الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ١٩٨٤.

السعودية. وزارة التخطيط. **منجزات خطط التنمية، ١٩٧٠ - ١٩٨٤.** الرياض: [الوزارة]، ١٩٨٥.

الشيخ، رياض. **خصائص نظام الميزانية العامة لدولة الكويت.** الكويت: الجمعية الاقتصادية الكويتية، ١٩٧٣.

عبدالرحمن، اسامة. **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة ادارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط.** الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٢. (سلسلة عالم المعرفة، ٥٧)

قرم، جورج. **التنمية المفقودة: دراسات في الأزمة الحضارية والتنموية العربية.** بيروت: دار الطليعة، ١٩٨١.

الكواري، علي خليفة. **نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجية**

التنمية في اطار اتحاد اقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الاقطار العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥.

دوريات

فرهود، محمد سعيد. «الاتجاهات الحديثة في الميزانية: ترشيد اختيارات الميزانية.» **مجلة الادارة العامة** (معهد الادارة العامة، الرياض): العدد ٣٢، شباط/ فبراير ١٩٨٢.

هلال، عبدالعزيز محمود. «تطوير منهج الموازنة العامة لدولة الكويت.» **مجلة الاقتصاد والادارة** (جامعة الملك عبدالعزيز): رجب ١٤٠١ هـ.

أوراق

السعودية. وزارة المالية. التعليمات اللازمة لتنفيذ الميزانية، ١٤٠٥ هـ.

ـــــ. ـــــ. التعليمات الواجب مراعاتها في تحضير التقديرات لمشروع ميزانية السنة المالية الجديدة ١٤٠٥ هـ.

صايغ، يوسف. «النظرة الاقتصادية المستقبلية لمنطقة الخليج.» (الكويت، ١٩٨٦. (ورقة غير منشورة)

قطر. وزارة المالية والبترول. ادارة شؤون الموظفين. اعلان رقم (٦٦٨)، ١٩٨٦.

ـــــ. ـــــ. ادارة الشؤون المالية. تعميم رقم (٨) سنة ١٤٠٧.

الكويت. وزارة المالية. ادارة الميزانية العامة. تعميم رقم (٢٤)، ١٩٨٢.

ندوات، مؤتمرات

الأصول المالية الخارجية لاقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط: نشأتها، أداؤها، دورها المأمول في تطوير التنمية المحلية. اشراف عبدالوهاب علي التمار. بحوث ندوة التنمية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط. الكويت: كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، ١٩٨٥.

التنمية المستقلة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت: المركز، ١٩٨٧.

مؤتمر رجال الاعمال والمستثمرين، ٣، الويت، ٢٨ نيسان/ ابريل ١٩٨٦.

المعهد العربي للتخطيط بالكويت. **الحلقة النقاشية السابعة حول تقييم تجارب التخطيط في الوطن العربي.** الكويت: المعهد، ١٩٨٤.

منتدى التنمية، ٧ ـ ٩ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٧.

٢ ـ الأجنبية

Books

Abdul-Rahman, Osama. *The Dilemma of Development in the Arabian Peninsula.* London: Croom Helm, 1987.

Burkhead, Jesse. *Government Budgeting.* New York: Wiley, 1956.

Ibrahim, Ibrahim (ed.). *Arab Resources: The Transformation of a Society.* Washington, D.C.: Georgetown University, Centre for Contemporary Arab Studies; London: Croom Helm, 1983.

Kerr, Malcolm H. and El-Sayed Yassin (eds.). *Rich and Poor States in the Middle East: Egypt and the New Arab Order.* Boulder, Colo.: Westview Press; Cairo: American University in Cairo Press, 1982.

Kramer, F. (ed.). *Contemporary Approaches to Public Budgeting.* Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, Inc., 1979.

Krause, Walter. *Economic Development: The Underdeveloped World and the American Interest.* San Francisco: Wadsworth Publishing Co., 1961.

Porter, R.S. *Gulf Aid and Investment in the Arab World.* Exeter: University of Exeter, Center for Arab Gulf Studies, 1986.

Sayegh, Yusif. *The Arab Economy: Past Performance and Future Prospects.* Oxford: Oxford University Press, 1982.

Stookey, Robert (ed.). *The Arabian Peninsula: Zone of Ferment.* Stanford, Calif.: Stanford University, Hoover Institution Press, 1984.

Waterston, A. *Development Planning.* Baltimore, Mad.: Johns Hopkins University Press, 1974.

Periodicals

Appleby, Paul. «Role of the Budget Division.» *Public Administration Review:* vol. 17, no. 3, Summer 1957.

Banks, Ferdinand. «Oil, Debt, Banking and the World Recession.» *Intereconomics:* January-February 1983.

Barnett, B.C. [et al.]. «On Third World Debt.» *Harvard International Law Journal:* Winter 1984.

Draper, Frank D. and Bernard T. Pitsvada. «ZBB Looking Back after Ten Years.» *Public Administration Review:* vol. 41, no. 1, January-February 1981.

«End of Oil Boom in the Gulf Sends Arab Migrant Workers Home to Uncertain Future.» *International Herald Tribune:* 7 October 1985.

Goode, Richard and Eugene A. Birnbaum. «Government Capital Budgets.» *International Monetary Fund (Staff Papers),* (Washington, D.C.): vol. 5, 1956-1957.

«International Sovereign Debt.» *International Currency Review:* vol. 15, no. 2, July 1983.

Leeds, Roger. «External Financing of Development: Challenges and Concerns.» *Journal of International Affairs:* Spring-Summer 1980.

Mitra, Ashok. «Underdeveloped Statistics.» 2 parts. *Economic Development and Cultural Change* (chicago): vol. 11, no. 3, part 1, April 1963.

Nicoll, Alexander. «When the Bankers Become Restive.» *Financial Times:* 23 February 1987 .

Oppenheimer, P.M. and W.B. Reddaway. «World Recession and World Debts.» *Midland Bank Review:* Spring 1983.

Riggs, Fred W. «Relearning an Old Lesson: The Political Context of Development Administration.» *Public Administration Review:* vol. 25, no. 1, March 1965.

Schick, Allen. «The Road to PPB: The Stages of Budget Reform.» *Public Administration Review:* vol. 26, no. 4, December 1966.

Shehab, Fakhri. «Kuwait: A Super-Affluent Society.» *Foreign Affairs:* vol. 42, no. 3, April 1964.

«The Two Faces of Third World Debt: A Fragile Financial Environment and Debt Enslavement.» *Monthly Review;* January 1984.

Wassermann, Ursula. «Latin America's Debt Crisis.» *Journal of World Trade Law:* July-August 1984.

Westphalen, Jurgen. «Origin and Consequences of the Debt Crisis and Ways of Solving it.» *Intereconomics:* March-April 1984.

Wilkins, Herbert. «The Debt Burden of Developing Countries.» *Intereconomics:* March-April 1983.

Papers

Mabro, Robert. «Monthly Note on the Current Petroleum Situation.» Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, papers nos. 1-2, March-April 1987.

———. «Netback Pricing and the Oil Price Collapse of 1986.» Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, January 1987.

Organization for Economic Cooperation and Development. «External Debt of Developing Countries.» 1983 Survey .

Oxford Institute for Energy Studies. «The Impact of Low Oil Prices on Demnand: Supplies and the Petroleum Industry.» Oxford, 1986.

United Nations. Bureau of Technical Assistance Operation. «Report of the Inter-Regional Workshop on Problems of Budget Classification and

Management in Developing Countries.» 1964.
United States. Agency for International Development. «Modernizing Government Budget.» Prepared by the Public Administration Service. Chicago, 1962.

Conferences

Conference on Economic Planning. Princeton, N.J., 27-28 November 1964.

فهرس

(ن)

(هـ)

(و)

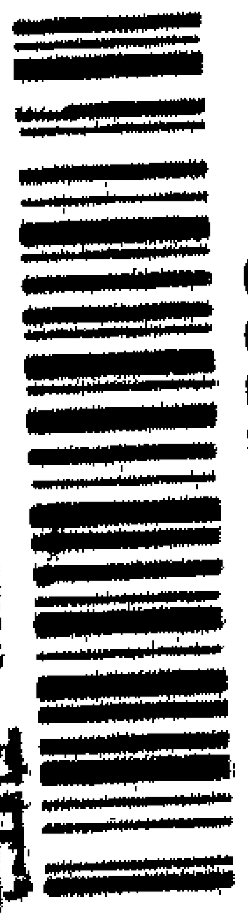
د. اسامة عبد الرحمن

■ ولد عام ١٩٤٢

■ حصل على الماجستير في الادارة من جامعة منسوتا عام ١٩٦٦، ثم على الدكتوراه من الجامعة الأمريكية واشنطن في مطلع عام ١٩٧٠.

■ تدرج في السلك الأكاديمي وحصل على لقب استاذ عام ١٩٧٩، وعمل استاذاً زائراً خلال عامي ١٩٨٤ - ١٩٨٥ في جامعة اكستر ببريطانيا، وعمل عميداً لكلية التجارة - كلية العلوم الادارية - وكلية الدراسات العليا في جامعة الرياض، ومستشاراً غير متفرغ في وزارة المالية، والاقتصاد وديوان الخدمة المدنية ووزارة التعليم العالي. يعمل الآن استاذاً في جامعة الملك سعود.

■ له إصدارات عدة من أهمها: **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية**، الكويت ١٩٨٥؛ **الثقافة بين الدوار والحصار**، الكويت ١٩٨٥؛ **المثقفون والبحث عن مسار**، مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧.



ت
ها
الثمن :

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون
ص.ب: ٦٠٠١ - ١١٣ - بيروت - لبنان
تلفون: ٨٠١٥٨٢ - ٨٠١٥٨٧ - ٨٠٢٢٣٤
برقياً: «مرعربي»
تلكس: ٢٣١١٤ مارابي. فاكسيميلي: ٨٠٢٢٣٣